



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 21. mája 2015¹

Vec C-687/13

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Finanzgericht München (Nemecko)]

„Antidumpingové clo — Platnosť vykonávacieho nariadenia Rady (EÚ) č. 917/2011 — Dovozy keramických obkladačiek z Číny — Výber Spojených štátov ako vhodnej tretej krajiny s trhovým hospodárstvom na určenie existencie dumpingu — Určenie normálnej hodnoty — Právo na obhajobu — Povinnosť odôvodnenia — Výber vzorky“

1. Rada Európskej únie v roku 2011 uložila antidumpingové clo na dovoz keramických obkladačiek s pôvodom v Čínskej ľudovej republike (ďalej len „Čína“).
2. Keďže Čína je krajina s netrhovým hospodárstvom bez spoľahlivej normálnej hodnoty na domácom trhu, inštitúcie Únie použili pri určovaní existencie dumpingového rozpätia vytvorenú normálnu hodnotu v tretej krajine s trhovým hospodárstvom, konkrétne v Spojených štátoch amerických (ďalej len „USA“). Na tento účel použili údaje poskytnuté jediným výrobcom z USA, ktoré upravili s cieľom zohľadniť rozličné rozdiely, no (z dôvodu dôveryhodnosti obchodných informácií) neposkytli úplné informácie o vykonaných úpravách. Pri určovaní úrovne podhodnotenia cien inštitúcie pri svojich výpočtoch ceny vychádzali zo vzorky čínskych výrobcov i výrobcov z Únie, v oboch prípadoch však použili inú metódu výberu vzorky.
3. Nemecký dovozca namietajúci voči jednotlivým aspektom týchto metód napadol clo, ktoré mu bolo vymerané v súvislosti s dovezenými obkladačkami. Finanzgericht München (Finančný súd v Mníchove, ďalej len „vnútroštátny súd“), ktorý vec prejednáva, podal návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa platnosti nariadenia ukladajúceho clo.
4. Ďalšie otázky týkajúce sa inej žaloby podanej voči tomu istému nariadeniu boli Súdnemu dvoru predložené vo veci C-569/13, Bricmate, v ktorej dnes tiež prednesiem svoje návrhy.

Základné nariadenie

5. Pravidlá, ktorými sa riadi ukladanie antidumpingových ciel, sú uvedené v nariadení č. 1225/2009 (ďalej len „základné nariadenie“)².

¹ — Jazyk prednesu: angličtina.

² — Nariadenie Rady (ES) č. 1225/2009 z 30. novembra 2009 o ochrane pred dumpingovými dovozmi z krajín, ktoré nie sú členmi Európskeho spoločenstva (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ L 343, s. 51).

6. Článok 1 ods. 1 základného nariadenia stanovuje zásadu, že antidumpingové clo sa môže vzťahovať na akýkoľvek dumpingový výrobok, ktorého prepustenie do voľného obehu v Únii spôsobuje ujmu. V článku 1 ods. 2 je dumpingový výrobok vymedzený ako výrobok, ktorého vývozná cena do Únie je nižšia ako porovnateľná cena podobného výrobku pri bežnom obchodovaní stanovená pre krajinu vývozu.

7. Článok 2 stanovuje zásady a pravidlá upravujúce vymedzenie dumpingu. Pre daný výrobok vyvážený z tretej krajiny sa v zásade stanoví normálna hodnota na základe cien, ktoré pri bežnom obchodovaní platia nezávislí zákazníci v krajine vývozu, a vývozná cena do Únie. Ak z porovnania vážených prímerov vyplynie, že normálna hodnota prekračuje vývoznú cenu, rozdiel medzi nimi predstavuje dumpingové rozpätie.

8. Článok 2 ods. 7 písm. a) v tomto smere stanovuje:

„V prípade dovozov z krajín s iným ako trhovým hospodárstvom sa normálna hodnota určí na základe ceny alebo vytvorenej hodnoty v tretej krajine s trhovým hospodárstvom alebo na základe ceny z takejto tretej krajiny voči iným krajinám vrátane [Únie], alebo ak toto nie je možné, na inom odôvodnenom základe, vrátane ceny skutočne zaplatenej alebo bežne platenej v [Únii] za podobný výrobok, ktorá sa v prípade potreby riadne upraví tak, aby zahŕňala primerané ziskové rozpätie.

Vhodná tretia krajina s trhovým hospodárstvom sa vyberie vhodným spôsobom, pričom sa vezmú do úvahy spoľahlivé informácie dostupné v čase výberu. Do úvahy sa vezmú aj lehoty; ak je to vhodné, použije sa tretia krajina s trhovým hospodárstvom, ktorá je predmetom toho istého zisťovania.

Strany dotknuté zisťovaním sú informované krátko po začatí zisťovania o predpokladanej tretej krajine s trhovým hospodárstvom a majú 10 dní na vyjadrenie pripomienok.“

9. Článok 2 ods. 10 stanovuje:

„Medzi vývoznou cenou a normálnou hodnotou sa vykonáva spravodlivé porovnanie. Toto porovnanie sa uskutoční na tej istej úrovni obchodovania a vo vzťahu k predaju uskutočnenému, pokiaľ je to možné, v rovnakom čase a s náležitým prihliadnutím na ostatné rozdiely, ktoré ovplyvňujú porovnateľnosť cien. Tam, kde normálna hodnota a vývozná cena nie sú stanovené na takomto porovnateľnom základe, prihliadne sa vo forme úprav v každom prípade, podľa podstaty veci, na rozdiely vo faktoroch, o ktorých sa tvrdí alebo sa preukáže, že ovplyvňujú ceny a cenové porovnanie...“

10. Článok 3 („Vymedzenie ujmy“) najmä stanovuje:

„...“

2. Vymedzenie ujmy je založené na nesporných dôkazoch a zahŕňa objektívne preskúmanie jednak:

- a) objemu dumpingových dovozov a vplyvu dumpingových dovozov na ceny podobných výrobkov na trhu [Únie]; a
- b) následný dopad takýchto dovozov na príslušné výrobné odvetvie [Únie].

3. ... Pokiaľ ide o vplyv dumpingových dovozov na ceny, pozornosť sa venuje tomu, či došlo prostredníctvom dumpingových dovozov k významnému zníženiu cien v porovnaní s cenou podobného výrobku výrobného odvetvia [Únie] alebo či vplyv takýchto dovozov inak spôsobí zníženie cien vo významnej miere, alebo zabráni vo významnej miere rastu cien, ku ktorému by inak došlo...“

11. Článok 6 ods. 9 stanovuje: „...sa zisťovanie, kedykoľvek je to možné, ukončí do jedného roka. V každom prípade sa takéto zisťovania vo všetkých prípadoch ukončia do 15 mesiacov od ich začatia...“

12. Článok 9 ods. 4 stanovuje okrem iného „pravidlo nižšieho cla“:

„Ak skutočnosti tak, ako boli s konečnou platnosťou stanovené, preukážu existenciu dumpingu a ním spôsobenú ujmu a záujmy [Únie] si vyžadujú intervenciu..., Rada uloží konečné antidumpingové clo... Výška antidumpingového cla nepresiahne stanovené dumpingové rozpätie, mala by však byť nižšia ako dumpingové rozpätie, ak by takéto nižšie clo bolo dostatočné na odstránenie ujmy výrobnému odvetviu [Únie].“

13. Článok 17 sa týka výberu vzorky. Stanovuje najmä:

„1. V prípadoch, kde je počet osôb, ktoré podali podnet, vývozcov alebo dovozcov, druhov výrobkov alebo transakcií veľký, zisťovanie sa môže obmedziť na výber primeraného počtu strán, výrobkov alebo transakcií použitím vzoriek, ktoré sú štatisticky správne na základe informácií dostupných v čase výberu alebo na najväčší reprezentatívny objem výroby, odbytu alebo celkového vývozu, ktorý možno v rámci dostupného času primerane preskúmať.

2. Konečný výber strán, druhov výrobkov alebo transakcií vykonaných podľa týchto ustanovení o výbere vzorky závisí od Komisie, uprednostní sa však výber vzorky konzultovanej a odsúhlasenej príslušnými stranami...

...

4. Ak sa rozhodne o uskutočnení výberu a určité alebo všetky vybrané strany dostatočne nespolupracujú, čo môže značne ovplyvniť výsledok zisťovania, možno vybrať novú vzorku. Ak však odmietanie spolupráce pretrváva, alebo nie je dosť času na výber novej vzorky, postupuje sa v zmysle ustanovení článku 18.“

14. Článok 18 sa týka odmietnutia spolupráce. Okrem iného stanovuje:

„1. V prípadoch, keď ktorákoľvek zainteresovaná strana odmietne prístup k potrebným informáciám alebo ich inak neposkytne v lehote stanovenej v tomto nariadení, prípadne významným spôsobom vytvára prekážky uskutočneniu zisťovania, predbežné alebo konečné zistenia, či už pozitívne alebo negatívne možno vypracovať na základe dostupných skutočností...“

...

5. Ak sa stanoviská vrátane tých, ktoré sa týkajú normálnej hodnoty, zakladajú na ustanoveniach odseku 1, vrátane informácií uvedených v podaní, overia sa tam, kde je to prakticky možné a s náležitým ohľadom na lehoty zisťovania, vo vzťahu k informáciám z iných nezávislých zdrojov, ktoré môžu byť dostupné, ako sú napr. publikované cenníky, oficiálna dovozná štatistika a colné výkazy alebo informácie získané od iných zainteresovaných strán v priebehu zisťovania.

Takéto informácie môžu obsahovať dôležité údaje, ktoré sa týkajú svetového trhu alebo prípadne iných reprezentatívnych trhov.“

15. Nakoniec článok 19 základného nariadenia okrem iného stanovuje:

„1. Všetky informácie dôverného charakteru (napr. ktorých vyzradenie by mohlo poskytnúť veľkú konkurenčnú výhodu konkurentovi, malo nepriaznivé dôsledky pre osobu poskytujúcu informácie alebo osobu, od ktorej získala informácie), prípadne informácie poskytnuté dôverne stranami pri zisťovaní, ak je na to dobrý dôvod, považujú príslušné orgány za dôverné.

...

4. Tento článok nebráni zverejneniu všeobecných informácií orgánmi [Únie] a najmä uvedeniu dôvodov, na základe ktorých boli prijaté rozhodnutia v zmysle tohto nariadenia, ani zverejneniu dôkazov, o ktoré sa opierali orgány [Únie], ak bude potrebné vysvetliť príslušné dôvody v súdnom konaní. Pri zverejnení týchto informácií treba zohľadniť oprávnené záujmy dotknutých strán, aby sa zabránilo vyzradeniu obchodného tajomstva.

...“

Antidumpingové konanie a clo

16. Antidumpingové clo, ktoré je predmetom konania vo veci samej, bolo najprv uložené nariadením č. 258/2011 (ďalej len „dočasné nariadenie“)³ a následne potvrdené nariadením č. 917/2011 (ďalej len „konečné nariadenie“ alebo „napadnuté nariadenie“).⁴

17. Komisia na základe sťažnosti Európskej federácie výrobcov keramických obkladačiek (ďalej len „CET“), vydala 19. júna 2010 oznámenie o začatí antidumpingového konania týkajúceho sa dovozu keramických obkladačiek s pôvodom v Čínskej ľudovej republike.⁵

18. Dňa 16. marca 2011 Komisia prijala dočasné nariadenie, ktorého článok 1 ods. 1 ukladal dočasné antidumpingové clo na dovoz „glazúrovaných a neglazúrovaných keramických dlaždíc a dlažbových kociek, obkladových dosiek a obkladačiek; glazúrovanej a neglazúrovanej keramickej mozaiky a podobných výrobkov, tiež na podložke, ktoré sú v súčasnosti zaradené pod kódy KN 6907 10 00, 6907 90 20, 6907 90 80, 6908 10 00, 6908 90 11, 6908 90 20, 6908 90 31, 6908 90 51, 6908 90 91, 6908 90 93 a 6908 90 99 a ktoré majú pôvod v [Číne]“. Podľa článku 1 ods. 2 sa sadzba cla uplatniteľného na také výrobky vyrobené v určitých uvedených spoločnostiach pohybovala od 26,2 % do 36,6 %, pričom na výrobky všetkých ostatných spoločností sa uplatňovala sadzba 73,0 %.

19. Keďže Čína je netrhové hospodárstvo, Komisia v uvedenom nariadení vytvorila normálnu hodnotu podľa článku 2 ods. 7 písm. a) základného nariadenia na základe údajov poskytnutých výrobcom z analogickej tretej krajiny s trhovým hospodárstvom, konkrétne z USA. Na posúdenie podhodnotenia cien použila aj údaje zo vzorky čínskych výrobcov a výrobcov z Únie podľa článku 17 ods. 1 základného nariadenia, na výber týchto vzoriek však použila dve odlišné metódy.

20. Dňa 12. septembra 2011 prijala Rada konečné nariadenie, ktorého článok 1 ods. 1 ukladal konečné antidumpingové clo na dovoz tých istých výrobkov ako dočasné nariadenie. Podľa článku 1 ods. 2 sa sadzba konečného cla pohybovala od 26,3 % do 36,5 % pri výrobkoch vyrábaných spoločnosťami uvedenými v tomto ustanovení a na výrobky všetkých ostatných spoločností sa vzťahovala sadzba 69,7 %.

3 — Nariadenie Komisie (EÚ) č. 258/2011 zo 16. marca 2011, ktorým sa ukladá dočasné antidumpingové clo na dovoz keramických obkladačiek s pôvodom v Čínskej ľudovej republike (Ú. v. EÚ L 70, s. 5).

4 — Vykonávacie nariadenie Rady (EÚ) č. 917/2011 z 12. septembra 2011, ktorým sa ukladá konečné antidumpingové clo a s konečnou platnosťou vyberá dočasné clo uložené na dovoz keramických obkladačiek s pôvodom v Čínskej ľudovej republike (Ú. v. EÚ L 238, s. 1).

5 — Ú. v. EÚ C 160, s. 20 (ďalej len „oznámenie o začatí konania“).

21. Rada v odôvodneniach nariadenia zamietla rozličné námietky týkajúce sa výberu USA ako analogickej tretej krajiny, použitia údajov poskytnutých jediným dodávateľom v tejto krajine a ich úprav, ako aj rozdielnosti metód výberu vzorky.

22. Vo svojich návrhoch sa budem zaoberať podrobnými úvahami uvedenými v týchto dvoch nariadeniach v súvislosti s každým aspektom prejudiciálnej otázky, ktorého sa týkajú.

Skutkové okolnosti, konanie a prejudiciálna otázka

23. Spoločnosť Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (ďalej len „Fliesen-Zentrum“) doviezla v júli 2011 keramické obkladačky patriace pod kód KN 6907 90 20 vyrobené v Číne a nahlásila ich na Hauptzollamt Regensburg (Hlavný colný úrad, Regensburg; ďalej len „HZA“). Dňa 2. augusta 2011 vydal HZA rozhodnutie, ktorým vyrubil clo a dovoznú DPH a požiadal Fliesen-Zentrum o zloženie zábezpeky na úhradu dočasného antidumpingového cla so sadzbou 32,3 % v sume 9 479,09 eura, ktorú Fliesen-Zentrum zaplatila.

24. Fliesen-Zentrum podala 5. augusta 2011 voči tomuto rozhodnutiu námietku, ktorú HZA zamietol 19. októbra 2011.

25. Dňa 4. novembra 2011 HZA s konečnou platnosťou vyrubil antidumpingové clo v sume 9 479,09 eura, ktoré bolo v plnej výške započítané voči už zloženej zábezpeke. Fliesen-Zentrum podala voči tomuto daňovému výmeru ďalšiu námietku, ktorú HZA zamietol 3. februára 2012.

26. Fliesen-Zentrum podala voči daňovému výmeru žalobu na vnútroštátny súd, v ktorej napadla platnosť konečného nariadenia.

27. Vnútroštátny súd konštatoval, že štyri zo žalobných dôvodov, ktoré Fliesen-Zentrum v tejto súvislosti uviedla, sú prípustné:

- po prvé výber USA ako analogickej tretej krajiny bol nezákonný v tom zmysle, že existujú iné tretie krajiny s trhovým hospodárstvom, ktoré sú viac porovnateľné s Čínou, neboli však zohľadnené,
- po druhé určenie normálnej hodnoty na základe údajov poskytnutých jediným výrobcom z USA bolo nezákonné,
- po tretie určité údaje použité na určenie normálnej hodnoty neboli zverejnené a niektoré úpravy neboli vysvetlené, čím došlo k porušeniu práva dotknutých strán na obhajobu a povinnosti odôvodnenia,
- po štvrté spôsob výberu vzorky čínskych výrobcov, výrobcov Únie a dovozcov Únie viedol k skresleniu výsledkov, a teda bol nezákonný.

28. Po analýze uvedených dôvodov vnútroštátny súd dospel k záveru, že je potrebné predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania o tejto otázke: „Je [konečné nariadenie] platné?“

Predbežné poznámky

29. Otázka položená vnútroštátnym súdom je jednoduchá a všeobecná. Nie sú v nej uvedené konkrétne dôvody možnej neplatnosti, o ktorých by mal Súdny dvor podľa názoru vnútroštátneho súdu rozhodnúť. Je však jasné, že vnútroštátny súd má na mysli štyri žalobné dôvody uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

30. Fliesen-Zentrum, Rada a Komisia, ktoré všetky podali písomné pripomienky a všetky predniesli ústne prednesy na pojednávaní 3. decembra 2014, sa týmito štyrmi žalobnými dôvodmi zaoberali jednotlivo. Budem postupovať rovnako.

31. Fliesen-Zentrum však uviedla ďalšie dva dôvody, pre ktoré by bolo možné konštatovať neplatnosť napadnutého nariadenia, z ktorých ani jeden nie je spomenutý v návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Komisia okrem toho anticipovala a pokúsila sa zamietnuť niektoré tvrdenia spoločnosti Fliesen-Zentrum uvedené v spise vnútroštátneho súdu.

32. Okrem toho každý zo štyroch dôvodov neplatnosti uvedených v návrhu na začatie prejudiciálneho konania síce možno posudzovať jednotlivo, no prvé tri dôvody sa týkajú spôsobu určenia vytvorenej normálnej hodnoty a každý z nich vyvoláva otázky súvisiace s primeranosťou odôvodnenia dočasného a konečného nariadenia. Domnievam sa, že tieto spoločné črty sú spojené so všeobecnou problematikou týkajúcou sa rozsahu preskúmania Súdny dvorom a požiadaviek na toto preskúmanie.

Otázky, ktoré nie sú uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania

33. Nemyslím si, že Súdny dvor by mal skúmať dodatočné otázky uvedené spoločnosťou Fliesen-Zentrum a Komisiou v prejednávanej veci.

34. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že konanie stanovené v článku 267 ZFEÚ je založené na jasnej delbe úloh medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdny dvorom. Výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý vec prejednáva a musí prevziať zodpovednosť za rozhodnutie sporu, prináleží, aby s prihliadnutím na osobitné okolnosti veci posúdil relevantnosť otázok, ktoré položí Súdny dvor. Článok 267 ZFEÚ navyše nepredstavuje procesný prostriedok, ktorý majú k dispozícii účastníci sporu prebiehajúceho pred vnútroštátnym súdom, takže Súdny dvor nemôže byť povinný posúdiť platnosť práva Únie len z dôvodu, že túto otázku pred ním položil jeden z týchto účastníkov konania vo svojich písomných pripomienkach. V dôsledku toho nie je potrebné preskúmať dôvody neplatnosti, ktoré vnútroštátny súd neuviedol.⁶

Rozsah preskúmania Súdny dvorom

35. Ako je zdôraznené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania i v pripomienkach predložených Súdny dvor, Súdny dvor opakovane konštatoval, že výber analogickej krajiny je vecou voľnej úvahy inštitúcií Únie pri analyzovaní zložitých hospodárskych situácií, hoci výkon tejto právomoci nie je vylúčený zo súdneho preskúmania a [podľa článku 2 ods. 7 písm. a) základného nariadenia] výber sa musí uskutočniť vhodným spôsobom.⁷ Rozsah preskúmania výberu analogickej krajiny Súdny dvorom je preto podľa judikatúry pomerne obmedzený.

36. V prejednávanej veci nie je spochybnený len výber USA ako analogickej krajiny pre Čínu, ale aj použitie údajov od jediného výrobcu z USA. Pokiaľ ide o poslednú uvedenú skutočnosť, Súdny dvor uznal, že v prípade potreby možno vytvorenú normálnu hodnotu určiť na základe údajov od jediného výrobcu.⁸

6 — Rozsudok *Simon, Evers & Co* (C-21/13, EU:C:2014:2154, body 26 až 28 a citovaná judikatúra).

7 — Pozri napríklad rozsudky *Nölle* (C-16/90, EU:C:1991:402, body 11 a 12), *Rotexchemie* (C-26/96, EU:C:1997:261, body 10 a 11) a *GLS* (C-338/10, EU:C:2012:158, bod 22).

8 — Pozri rozsudok *Rotexchemie* (C-26/96, EU:C:1997:261, bod 15).

37. Tieto dva aspekty sú síce samostatné, no môže sa zdať prekvapivé, že normálna hodnota výrobkov všetkých výrobcov keramických obkladačiek v celej Číne sa má vytvoriť na základe údajov poskytnutých jediným výrobcom z USA, keďže táto krajina má výrazne vyšší príjem na obyvateľa ako Čína,⁹ no vyrába menej ako 1/30 toho istého množstva obkladačiek.¹⁰

38. Vzhľadom na takú anomáliu *prima facie* sa domnievam, že Súdny dvor by nemal obmedziť rozsah svojho preskúmania viac, než je nevyhnutné podľa jeho predchádzajúcej judikatúry. Mal by najmä dôkladne preskúmať, či inštitúcie nezanedbali zohľadnenie dôležitých faktorov na účely stanovenia vhodnej povahy vybratej krajiny a či boli informácie uvedené v podkladoch vo veci preskúmané so všetkou náležitou starostlivosťou.¹¹

39. Na druhej strane je potrebné zohľadniť aj presný rozsah povinnosti odôvodnenia, ktorú majú inštitúcie v tejto osobitnej súvislosti.

Požiadavky na preskúmanie Súdnym dvorom, pokiaľ ide o povinnosť odôvodnenia

40. Súdny dvor pravidelne poukazuje na to, že antidumpingové nariadenia majú dvojakú povahu, a to povahu normatívneho aktu a aktu spôsobilého vzťahovať sa priamo a individuálne na určité hospodárske subjekty.¹²

41. Vo veci Petrotub,¹³ v ktorej účastníci konania napadli antidumpingové nariadenie, ktoré sa na nich priamo a individuálne vzťahovalo, Súdny dvor rozhodol: „Odôvodnenie... musí jasne a jednoznačne objasňovať spôsob uvažovania... aby dotknuté osoby mohli na základe toho zistiť dôvody opatrenia a príslušný súd [Únie] mohol vykonať svoju právomoc preskúmania. Požiadavky, ktoré treba splniť... závisia od okolností konkrétnej veci, najmä od obsahu predmetného opatrenia, od povahy uvedených dôvodov a od záujmu osôb, ktorým je opatrenie určené, alebo ďalších strán, na ktoré sa priamo a individuálne vzťahuje, na získaní vysvetlenia...“

42. Súdny dvor však tiež systematicky konštatuje, že rozsah povinnosti uviesť dôvody závisí od povahy predmetného opatrenia, a ak ide o opatrenie určené na všeobecné uplatnenie, odôvodnenie sa môže obmedziť na jednej strane na uvedenie celkovej situácie, ktorá viedla k jeho prijatiu, a na druhej strane na uvedenie všeobecných cieľov, ktorých dosiahnutie sa navrhuje.¹⁴

43. V prejednávanej veci je napadnuté nariadenie v zásade všeobecne uplatniteľným regulačným aktom. Napriek tomu sa priamo a individuálne vzťahuje na vývozcov, ktorých výrobkov sa týka, a na všetkých súvisiacich dovozcoch, ktorí majú *locus standi* na to, aby ho mohli priamo napadnúť pred Všeobecným súdom.¹⁵ Napadnúť ho môžu aj ďalšie osoby, na ktoré sa môže priamo vzťahovať v prípade neexistencie vykonávacích opatrení.¹⁶ Nevzťahuje sa však individuálne na Fliesen-Zentrum (ktorá ako nezávislý dovozca, ktorý sa nezúčastňuje na antidumpingovom konaní, nepatrí ani do jednej z týchto kategórií)

9 — Pozri bod 63 a poznámku pod čiarou 26 týchto návrhov.

10 — Pozri odôvodnenie 51 dočasného nariadenia v bode 48 týchto návrhov a súvisiacu poznámku pod čiarou.

11 — Pozri rozsudky Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, bod 13) a Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, bod 12).

12 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, bod 75 a citovanú judikatúru). Vykonávacie nariadenie, akým je konečné nariadenie, treba teraz považovať za „regulačný akt“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ [pozri rozsudok Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 50 až 60) a uznesenie Bricmate/Rada (T-596/11, EU:T:2014:53, body 65 a 66)].

13 — Rozsudok Petrotub a Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4, bod 81).

14 — Pozri napríklad rozsudky Beus (5/67, EU:C:1968:13) týkajúci sa vyrovnávacieho poplatku za dovoz a Španielsko/Rada (C-284/94, EU:C:1998:548, bod 28) týkajúci sa dovozných kvót.

15 — Ako napríklad v rozsudku Guangdong Kito Ceramics a i./Rada (T-633/11, EU:T:2014:271).

16 — Pozri tiež rozsudok Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, body 30 až 32 a citovanú judikatúru).

a vyplývajú z neho vykonávacie opatrenia (uloženie antidumpingových ciel na dovoz) – ktoré sú predmetom žaloby podanej spoločnosťou Fliesen-Zentrum na vnútroštátnom súde. Keby sa preto Fliesen-Zentrum pokúsila podať žalobu na Všeobecnom súde, bola by pre neprípustnosť zamietnutá.¹⁷

44. V tejto súvislosti nepovažujem za relevantné tvrdenie uvedené spoločnosťou Fliesen-Zentrum na pojednávaní, podľa ktorého je Fliesen-Zentrum súčasťou skupiny spoločností vlastnených členmi jednej rodiny, pričom jedna z týchto spoločností (spoločnosť Cera-Net založená v Luxembursku) sa zúčastnila na antidumpingovom konaní. Z takejto skutočnosti (za predpokladu, že je preukázaná) nemôže spoločnosti Fliesen-Zentrum vyplývať postavenie potrebné na to, aby mohla ako individuálne dotknutá osoba priamo napadnúť napadnuté nariadenie pred Všeobecným súdom. Fliesen-Zentrum sa napokon o podanie takej žaloby nepokúsila.

45. Treba teda odpovedať na otázku, či pokiaľ strana s príslušným *locus standi* priamo napadne nariadenie ukladajúce antidumpingové clo pred Všeobecným súdom, zo striktnejšej povinnosti uviesť podrobnejšie dôvody vyplývajú prísnejšie požiadavky na preskúmanie, zatiaľ čo v prípade, že Súdny dvor posudzuje návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný v rámci vnútroštátneho konania iniciovaného účastníkom, na ktorého sa vzťahuje rovnaké opatrenie, nie však priamo alebo individuálne, sú požiadavky na preskúmanie odôvodnenia menej prísne.

46. Domnievam sa, že medzi týmito dvoma situáciami je rozdiel a že v poslednom uvedenom prípade by Súdny dvor nemal k opatreniu pristupovať ako k rozhodnutiu, ale ako k všeobecne uplatniteľnému regulačnému aktu. Prísnejšie požiadavky na preskúmanie, ktoré má Všeobecný súd uplatniť v prípade prípustnosti priamej žaloby, by mohli viesť k zrušeniu len vo vzťahu k žalobcovi vo veci, ktorú prejednáva.¹⁸ Naopak, rozhodnutie o neplatnosti prijaté Súdnym dvorom v prejudiciálnom konaní by malo účinky *erga omnes* a preskúmanie povinnosti odôvodnenia prislúchajúcej inštitúciám by malo vychádzať z tohto predpokladu.

47. V dôsledku toho teraz postupne preskúmam každý zo štyroch dôvodov neplatnosti uvedených v návrhu na začatie prejudiciálneho konania z hľadiska úvah, ktoré som uviedla vyššie.

Výber USA ako analogickej tretej krajiny

Antidumpingové nariadenia

Dočasné nariadenie

48. V odôvodneniach 46 až 52 je vysvetlený výber USA na účely článku 2 ods. 7 písm. a) základného nariadenia:

„(46) V oznámení o začatí konania Komisia informovala o svojom úmysle použiť USA ako vhodnú analogickú krajinu na účely stanovenia normálnej hodnoty pre Čínu a vyzvala zainteresované strany, aby k tomu predložili pripomienky.

(47) V tejto súvislosti bol doručený celý rad pripomienok, v ktorých sa ako alternatíva navrhli viaceré iné krajiny, najmä Brazília, Turecko, Nigéria, Thajsko, ako aj Indonézia.

17 — Pozri uznesenie Bricmate/Rada (T-596/11, EU:T:2014:53, body 61 až 75).

18 — Pozri napríklad rozsudok Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, body 21 až 27).

(48) Komisia sa preto rozhodla požiadať o spoluprácu známych výrobcov v týchto krajinách vrátane USA. Dotazníky však vyplnili iba dvaja výrobcovia príslušného výrobku v USA. Neúplne vyplnený dotazník predložil aj thajský výrobca; jeho výrobný sortiment však aj tak nebol v plnej miere porovnateľný so sortimentom spolupracujúcich čínskych výrobcov.

(49) Z prešetrovania takisto vyplynulo, že v USA existoval konkurenčný trh príslušného výrobku. Na domácom trhu USA pôsobili viacerí výrobcovia a objem dovozu bol veľký. Z prešetrovania ďalej vyplynulo, že keramické obkladačky s pôvodom v Číne a USA majú v podstate rovnaké fyzikálne vlastnosti aj použitia a že výrobné procesy sú podobné.

(50) Uviedol sa argument, že keramické obkladačky vyrobené v USA a v Číne sa dodávajú na odlišné segmenty trhu, keďže trh v USA sa vyznačuje najmä dovozom. Typy výrobku vyrobené v tejto krajine, ktoré by slúžili ako základ na stanovenie normálnej hodnoty, by preto neboli porovnateľné s typmi výrobku, ktoré vyváža Čína do Únie. Z prešetrovania však vyplynulo, že v USA sa vyrába široký sortiment typov výrobku porovnateľných s typmi výrobku, ktoré sa vyrábajú v Číne a ktoré sa z nej vyvážajú, ako sa už uviedlo v odôvodnení 49.

(51) Uviedol sa aj argument, že USA by na celosvetovom trhu s keramickými obkladačkami zohrávali pomerne malú úlohu. V roku 2009 sa však v tejto krajine vyrobilo približne 600 miliónov m²,^[19] čo sa pokladá za významné množstvo. Na porovnanie sa uvádza Čína, najväčší výrobca na svete, ktorá v tom istom období vyrobila 2 miliardy m².

(52) Jedna strana argumentovala, že Spojené štáty majú prísne kvalitatívne normy a prakticky vytvorili necolné prekážky brániace čínskemu dovozu. Ako však už bolo uvedené, z vyšetrovania vyplynulo, že objem dovozu z Číny do USA bol veľký a predstavoval hlavný podiel na domácej spotrebe v Spojených štátoch. Argument o vplyve necolných prekážok v USA na dovoz, a tým aj na hospodársku súťaž, sa preto zamietol.“

Konečné nariadenie

49. Tou istou problematikou sa zaoberajú odôvodnenia 55 až 72:

„(55) Dvaja dovozcovia predložili pripomienky k výberu [USA] za analogickú krajinu, pričom tvrdili, že USA sú ako analogická krajina nevhodné vzhľadom na svoju nevýznamnú vlastnú výrobu a nedostatočnú konkurencieschopnosť na svetovom trhu. Ďalej tvrdili, že USA boli vybrané neprímeraným spôsobom, tvrdiac, že nedostatok alternatívnych analogických krajín bol spôsobený neprímeraným tlakom zo strany združenia výrobcov z Únie na výrobcov z iných možných analogických krajín s cieľom odradiť ich od novej spolupráce. Títo dvaja dovozcovia tvrdili, že Komisia nezohľadnila informácie od niekoľkých možných spolupracujúcich krajín a že neboli zohľadnené verejne dostupné údaje od národných alebo nadnárodných združení výrobcov v tretích krajinách.

(56) Keď začneme posledným tvrdením, je potrebné pripomenúť, že na prešetrenie úrovne dumpingu sú potrebné osobitné informácie o spoločnosti. Toto tvrdenie bolo preto zamietnuté.

(57) Pokiaľ ide o tvrdenia týkajúce sa neprímeraného tlaku zo strany združenia výrobcov z Únie s cieľom zabrániť spolupráci, je potrebné uviesť, že o tom neboli poskytnuté žiadne dôkazy. Tieto pripomienky sa preto nemohli zohľadniť.

19 — Neskôr opravené na 60 miliónov m² – pozri odôvodnenie 58 konečného nariadenia v bode 49 týchto návrhov.

- (58) Títo dovozcovia ďalej tvrdili, že ročný objem výroby keramických obkladačiek v USA bol približne 60 miliónov m² za rok a nie 600 miliónov m², ako bolo uvedené v odôvodnení 51 dočasného nariadenia. Táto skutočnosť bola overená a zistilo sa, že je správna.
- (59) Pokiaľ ide o vhodnosť USA ako analogickej krajiny z hľadiska výrazne nižšej úrovne výroby, je potrebné zdôrazniť, že trh USA je veľmi konkurenčný – existuje niekoľko miestnych výrobných spoločností a dovážané množstvo je významné. Okrem toho, ako je uvedené v odôvodnení 52 dočasného nariadenia, neexistujú žiadne dôkazy o necolných prekážkach, ktoré by boli podstatnou prekážkou hospodárskej súťaže na trhu. Za týchto okolností sa napriek nižšiemu objemu výroby nezmenil celkový záver, že USA sú vhodnou analogickou krajinou.
- (60) Dvaja dovozcovia tvrdili, že jednotkové predajné ceny obkladačiek vyrobených v USA na domácom trhu USA boli oveľa vyššie, ako na trhu Únie a v porovnaní s vývoznými cenami spôsobujú existenciu dumpingových praktík. Toto tvrdenie sa na účely tohto konania považovalo za bezvýznamné, pretože akékoľvek takéto tvrdenia, za predpokladu, že by o nich existovali dôkazy *prima facie*, by sa mohli dôkladne preskúmať iba v rámci samostatného antidumpingového konania týkajúceho sa USA. Preto toto tvrdenie nebolo zohľadnené.
- ...
- (63) Títo dovozcovia ďalej tvrdili, že objemy vývozu z USA boli obmedzené. Toto tvrdenie sa pre výber analogickej krajiny považovalo za bezvýznamné, pretože údaje analogickej krajiny sa použili na stanovenie normálnej hodnoty a nie na stanovenie vývozných cien. Preto bolo toto tvrdenie zamietnuté.
- ...
- (67) Po konečnom zverejnení združenie dovozcov uviedlo niekoľko tvrdení. Po prvé, tvrdili, že údajne nízky objem predaja výrobcov z USA na ich domácom trhu v porovnaní s čínskym vývozom do Únie spôsobil, že USA neboli vhodným trhom analogickej krajiny. Z tohto hľadiska, pri preskúmaní možných analogických krajín, je úroveň hospodárskej súťaže v týchto krajinách okrem iného jedným zo skúmaných prvkov. Aby sa krajina považovala za vhodnú analogickú krajinu nie je podmienené tým, aby úrovne domáceho predaja domáceho výrobného odvetvia a dovozu z krajiny, ktorej sa týka prešetrovanie, boli rovnaké. Pokiaľ ide o tieto tvrdenia, v prípade tohto prešetrovania, a ako je uvedené v odôvodnení 59, sa zistilo, že trh USA je dostatočne konkurenčným, aby bol vhodnou voľbou. Za týchto okolností sa toto tvrdenie zamieta.
- (68) Združenie dovozcov tiež tvrdilo, že sa nedomnievajú, že skutočnosť, že dovoz na trh USA je významný, bola významnou pre výber USA za analogickú krajinu. Pokiaľ ide o toto tvrdenie, je potrebné uviesť, že úroveň dovozu je v skutočnosti jedným z dôležitých preskúmaných faktorov pri výbere vhodnej analogickej krajiny. Spojenie domácej výroby a veľkých objemov dovozu prispieva ku konkurenčnému trhu, ako je uvedené v odôvodnení 59. Za týchto okolností sa toto tvrdenie zamieta.
- ...
- (70) Združenie tiež tvrdilo, že keďže priemerná domáca predajná cena keramických obkladačiek vyrobených v USA na trhu USA bola údajne niekoľkokrát vyššia ako cena dovozu z Číny do Únie, výrobok z USA nie je „podobným výrobkom“ ako dovezený výrobok z Číny. Z tohto hľadiska skutočnosť, že tieto dve ceny sa líšia, nie je dôvodom domnievať sa, že výrobok z USA nie je podobným výrobkom ako príslušný výrobok. Ako je uvedené v odôvodnení 32 dočasného nariadenia, zistilo sa, že príslušný výrobok a okrem iného výrobok vyrábaný a predávaný na

domácom trhu v USA má rovnaké základné fyzikálne a technické vlastnosti, ako aj rovnaký základný účel použitia. Za týchto okolností sa tieto výrobky považujú za podobné v zmysle článku 1 ods. 4 základného nariadenia. Tvrdenie združenia sa preto zamietajú.

- (71) A nakoniec združenie položilo otázku, prečo sa Únia nepovažovala za vhodnú analogickú krajinu, keď neexistovala spolupráca zo strany iných tretích krajín než USA. Z tohto hľadiska, vzhľadom na skutočnosť, že sa USA považovali za vhodnú analogickú krajinu, ako je uvedené v odôvodnení 59, nevznikla potreba preskúmať iné možné vhodné trhy. Preto sa tvrdenie združenia zamietajú.
- (72) Keďže neboli predložené žiadne ďalšie pripomienky, potvrdzuje sa, že výber USA za analogickú krajinu bol vhodný a primeraný v súlade s článkom 2 ods. 7 písm. a) základného nariadenia a odôvodnenia 45 až 54 dočasného nariadenia sa týmto potvrdzujú.“

Problémy a tvrdenia

50. Vnútroštátny súd poukazuje na tri skupiny faktorov, ktoré by podľa jeho názoru mohli viesť k záveru, že výber USA bol neplatný: trh s obkladačkami v USA a Číne sa podstatne odlišuje, keďže výrobcovia z USA vyvážajú veľmi málo a zabezpečujú dodávky len pre malý segment v hornej časti domáceho trhu, pričom dodávky pre spodné tri štvrtiny zabezpečuje najmä dovoz; nie je jasné, či Komisia vyčerpávajúcim spôsobom preskúmala ďalšie možné analogické krajiny (najmä Brazíliu, Turecko, Nigériu, Thajsko a Indonéziu); a nič nenaznačuje, že pri výbere zoberala do úvahy ďalšie verejne dostupné štatistické informácie.

51. Fliesen-Zentrum uvádza do veľkej miery tie isté tvrdenia a rozsiahlym spôsobom cituje body 79, 97 a 103 až 119 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci GLS.²⁰ Konštatuje, že Komisii boli predložené postačujúce dôvody a mala k dispozícii dostatočné informácie, z ktorých bolo jasné, že USA nie sú vhodnou analogickou krajinou na účely jej prešetrovania, nevynaložila však dostatočné úsilie na určenie alternatívnej krajiny. Domnieva sa, že išlo o zjavne nesprávne posúdenie a porušenie nadradených právnych noriem, najmä článku 2 ods. 7 písm. a) a článku 18 ods. 5 základného nariadenia.

52. Fliesen-Zentrum na pojednávaní zdôraznila, že dumping nie je to isté ako sociálny dumping, čím podľa môjho názoru mala na mysli to, že výrobok nemožno považovať za dumpingový na účely antidumpingových právnych predpisov, pokiaľ je jeho cena nízka len z dôvodu nízkych nákladov na pracovnú silu, a že predajné ceny výroby USA predanej v USA nevyhnutne vo významnej miere závisia od nákladov na pracovnú silu v USA, ktoré sú vyššie než v Číne.

53. Rada sa domnieva, že v odôvodneniach dočasného nariadenia i konečného nariadenia je uvedený dostatok informácií na rozptýlenie pochybností vnútroštátneho súdu.

54. Poukazuje na to, že vytvorená normálna hodnota musí vychádzať z overiteľných a overených údajov od jednotlivých výrobcov, nie z verejne dostupných makroekonomických štatistík. V odôvodneniach dočasného nariadenia je jasne uvedené, že Komisia sa pokúšala získať také údaje od výrobcov zo všetkých uvedených krajín, odpoveď však dostala len od jedného thajského výrobcu a dvoch výrobcov z USA, pričom iba odpoveď od jedného výrobcu z USA bola použiteľná. Komisia nemá k dispozícii prostriedky na získanie informácií od výrobcov v tretích krajinách, ktorí nie sú predmetom prešetrovania a rozhodnú sa odmietnuť spoluprácu. Urobila všetko, čo bolo v jej silách, aby preukázala skutkové okolnosti a preskúmala ich s náležitou starostlivosťou, ako si vyžaduje rozsudok GLS.²¹

20 — Návrhy prednesené vo veci GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

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

55. V každom prípade by niektoré z navrhnutých krajín (napríklad Turecko a Spojené arabské emiráty) neboli vhodné z rôznych dôvodov, medzi ktoré patrí dostupnosť údajov alebo porovnateľnosť trhov. Naopak, USA boli porovnateľné z hľadiska trhu, výroby a dovozu. Výroba presiahla akceptovanú hranicu 5 % vývozu z Číny do Únie. Typy dotknutých výrobkov boli okrem toho veľmi porovnateľné, čo vyplynulo z kontrolných čísel výrobkov (ďalej len „PCN“).

56. Komisia na úvod uvádza tri hlavné zásady vyplývajúce z relevantnej judikatúry.²² Po prvé inštitúcie Únie musia z vlastnej iniciatívy zvážiť, ktoré tretie krajiny s trhovým hospodárstvom vykazujú vhodné vlastnosti, a Komisia musí vynaložiť dostatočné úsilie na to, aby v týchto krajinách našla výrobcov ochotných spolupracovať. Po druhé inštitúcie musia po nájdení takých výrobcov vybrať vhodným spôsobom vhodnú krajinu pri zohľadnení všetkých spoľahlivých informácií dostupných v danom čase. Tento výber je vecou širokej právomoci voľnej úvahy prislúchajúcej inštitúciám pri posudzovaní zložitých hospodárskych situácií a podlieha len obmedzenému súdnemu preskúmaniu; predovšetkým nie je nevyhnutné preukázať totožné podmienky v analogickej krajine vo všetkých ohľadoch, hoci je potrebné vziať do úvahy porovnateľnosť výrobných postupov a dostupnosť surovín. Nakoniec inštitúcie nie sú povinné zohľadniť všetky krajiny navrhnuté účastníkmi antidumpingového konania, musia však preskúmať predložené dôkazy.

57. Komisia sa následne postupne zaoberá tromi pochybnosťami, ktoré uvádza vnútroštátny súd, pričom cituje odôvodnenia dočasného nariadenia a konečného nariadenia, v ktorých sú podľa jej názoru uvedené postačujúce dôvody.

58. Pokiaľ ide o rozdiely medzi čínskym trhom a trhom USA, nejde o to, či také rozdiely existujú, ale o to, či vyvolávajú pochybnosti o vhodnosti výberu USA ako analogickej krajiny.²³ V tomto prípade z vysokej miery hospodárskej súťaže a zo širokej škály výrobkov porovnateľných s výrobkami vyvázanými z Číny vyplýva, že ide o vhodný výber. Výrobcovia v USA sú konkurencieschopní a ich výroba výrazne prekračuje 5 % čínskeho dovozu do Únie, čo Súdny dvor považuje za postačujúce na preukázanie porovnateľnosti.²⁴

59. Keď inštitúcie preukázali, že USA sú vhodnou analogickou krajinou, nie je potrebné zvažovať, ktoré iné krajiny by mohli byť ešte vhodnejšie. Ďalšie pochybnosti vnútroštátneho súdu sú preto irelevantné, Komisia sa však nimi napriek tomu zaoberá.

60. Pokiaľ ide o prešetrenie ďalších potenciálnych analogických krajín, Komisia sa pokúsila kontaktovať výrobcov vo všetkých krajinách navrhnutých účastníkmi prešetrovania, najmä v Brazílii, nepodarilo sa jej však dosiahnuť spoluprácu ani s pomocou právneho zástupcu (jednej z) uvedených strán. Komisia nebola povinná pátrať po ďalších možných krajinách z vlastnej iniciatívy na základe verejne dostupných údajov; po nájdení vhodnej krajiny nemá povinnosť skúmať ďalšie možnosti, prinajmenšom pokiaľ ich účastníci konania nenavrhnú.

61. Pokiaľ ide o použitie verejne dostupných údajov na určenie normálnej hodnoty, Komisia poukazuje na to, že možno použiť len informácie týkajúce sa konkrétnych spoločností a že všeobecnejšie štatistické údaje by nemuseli presne odrážať skutočné transakcie. Také údaje možno použiť len v prípade, že nie je možné nájsť výrobcu ochotného spolupracovať.

22 — Okrem rozsudkov uvedených v poznámke pod čiarou 7 vyššie sa Komisia odvoláva na rozsudok Neotype Techmashexport/Komisia a Rada (C-305/86 a C-160/87, EU:C:1990:295).

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

24 — Rozsudok Neotype Techmashexport/Komisia a Rada (C-305/86 a C-160/87, EU:C:1990:295, bod 31).

Posúdenie

62. Ako zdôrazňuje vnútroštátny súd, Súdny dvor považuje výber analogickej krajiny za vec právomoci voľnej úvahy prislúchajúcej inštitúciám pri analyzovaní zložitých hospodárskych situácií. Rozsah preskúmania zo strany Všeobecného súdu alebo Súdneho dvora je preto obmedzený.

63. Tendencia inštitúcií Únie uprednostňovať USA ako analogickú krajinu sa však stala terčom kritiky.²⁵ Táto kritika vychádza predovšetkým z vysokého podielu prípadov, v ktorých boli USA analogickou krajinou pre Čínu napriek rozdielnej úrovni hospodárskeho rozvoja v týchto dvoch krajinách,²⁶ a z pravdepodobnosti, že motiváciu spolupracovať majú len vývozcovia v krajinách s trhovým hospodárstvom s vyššími nákladmi (vyššia normálna hodnota) ako vývozcovia z netrhových hospodárstiev, lebo len nimi poskytnuté údaje budú viesť k vyšším antidumpingovým clám na vývoz z konkurenčných netrhových hospodárstiev.²⁷

64. Domnievam sa, že takáto kritika by mala Súdny dvor podnietiť k tomu, aby dôkladne preskúmal aspekty, ktoré podliehajú jeho preskúmaniu. Medzi uvedené aspekty patrí najmä to, či inštitúcie zohľadnili všetky podstatné faktory na účely určenia vhodnej povahy vybratej krajiny a či vzali do úvahy informácie uvedené v podkladoch k veci so všetkou starostlivosťou potrebnou na zaujatie stanoviska, podľa ktorého bola normálna hodnota určená vhodným a nie neprímeraným spôsobom, s prihliadnutím na to, že cieľom článku 2 ods. 7 písm. a) základného nariadenia je nájsť analogickú krajinu, v ktorej sa cena za podobný výrobok vytvára za okolností, ktoré sa čo najviac približujú okolnostiam v krajine vývozu.²⁸

65. Štruktúra uvedeného ustanovenia je taká, že inštitúcie sa musia usilovať určiť normálnu hodnotu v prvom rade na základe údajov z krajiny s trhovým hospodárstvom a následne – iba pokiaľ to nie je možné – na akomkoľvek inom primeranom základe. V prejednávanej veci však nejde o to, že nebolo možné určiť normálnu hodnotu na základe údajov z krajiny s trhovým hospodárstvom. Ide skôr o to, či boli USA „vhodnou“ treťou krajinou s trhovým hospodárstvom a či boli vybraté „vhodným“ spôsobom.

66. Z odôvodnení oboch nariadení je jasné a v tvrdeniach predložených Súdnu dvoru nebolo spochybnené, že Komisia okrem USA kontaktovala aj výrobcov v Brazílii, Turecku, Nigérii, Thajsku a Indonézii. Odpoveď zaslal len jeden thajský výrobca a dvaja výrobcovia z USA, pričom len jeden výrobca z USA poskytol dostatočné a spoľahlivé údaje o porovnateľných výrobkoch. Je tiež jasné, že Komisia nemá prostriedky na vyžadovanie spolupráce od výrobcov v tretích krajinách v tejto oblasti. V tejto súvislosti súhlasím s tvrdením inštitúcií, že posúdenie musia uskutočniť na základe osobitných a overiteľných údajov týkajúcich sa skutočných transakcií, a nie na základe verejne dostupných všeobecných štatistík, z ktorých nemusí vyplývať skutočný obraz situácie. Zdá sa preto, že Komisia sa vážne usilovala získať údaje z viacerých tretích krajín s trhovým hospodárstvom, avšak s veľmi obmedzenou úspešnosťou. Bolo to postačujúce?

25 — Pozri napríklad Analytické dokumenty o obchode a investovaní 18, *Antidumping: vybraté hospodárske otázky*, máj 2012, s. 12 – 13, ktoré vypracovala spoločná jednotka pre obchodnú politiku ministerstva podnikateľských inovácií a zručností a ministerstva pre medzinárodný rozvoj Spojeného kráľovstva, a Stručný prehľad nástrojov obchodnej obrany EÚ 2, *Metóda analogickej krajiny v antidumpingovom konaní*, 2013, ktorý vypracovala švédka Kommerskollegium (Národná obchodná komora).

26 — Z údajov zverejnených Svetovou bankou (<http://data.worldbank.org>) vyplýva, že za roky 2009 – 2010 (do ktorých patrí obdobie prešetrovania v antidumpingovom konaní v prejednávanej veci) bol hrubý národný dôchodok na obyvateľa na základe parity kúpnej sily vyjadrený v bežných medzinárodných dolároch vo výške 8 110 až 9 000 pre Čínu a 47 490 až 49 090 pre USA.

27 — Je pravdepodobné, že tento problém sa 15 rokov po vstupe Číny stane menej relevantným, lebo pre členov Svetovej obchodnej organizácie (ďalej len „WTO“) už nebude jednoduché zaobchádzať s Čínou ako s netrhovým hospodárstvom (pozri bod 15 Protokolu o vstupe Číny do WTO, ktorý je dostupný na adrese https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#chn).

28 — Rozsudok GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, body 22, 27 a 31).

67. Inštitúcie tvrdia, že keď Komisia získala spoľahlivé údaje (hoci len od jediného výrobcu) z jednej krajiny s trhovým hospodárstvom, nemusela už hľadať ďalej. Fliesen-Zentrum a vnútroštátny súd však uvádzajú ďalšie tretie krajiny (Spojené arabské emiráty, Egypt, Malajzia a Tunisko), ktoré mohli byť, no neboli prešetrené, a v samotných dokumentoch, ktoré Súdnemu dvoru predložila Komisia, je uvedené, že počas prešetrovania bolo ako možná analogická krajina navrhnuté aj Rusko. Z odôvodnenia 144 dočasného nariadenia je okrem toho jasné, že Komisia si uvedomovala, že „pre dovozcov a používateľov existuje možnosť preorientovať sa na výrobky pochádzajúce z tretích krajín... pretože výrobok, v súvislosti s ktorým prebieha prešetrovanie, sa vyrába v niekoľkých krajinách... (... Spojené arabské emiráty, Egypt, juhovýchodná Ázia... a inde)“.

68. Okrem toho treba zvážiť, či rozdielna úroveň hospodárskeho rozvoja v Číne a USA znamená, že USA nie sú „vhodnou“ treťou krajinou na určenie normálnej hodnoty alebo že boli vybraté spôsobom, ktorý bol „nevhodný“ vzhľadom na potrebu nájsť analogické krajiny, v ktorých sa cena podobného výrobku vytvára za okolností, ktoré sa čo najviac približujú okolnostiam v krajine vývozu.

69. Pokiaľ ide o posledný uvedený aspekt, Komisia uviedla na pojednávaní množstvo pripomienok. Uznala, že také kritérium bolo v poslednom čase prijaté v antidumpingových právnych predpisoch v mnohých krajinách (citovala Indiu, Južnú Afriku a USA), nie však (zatiaľ) v Európskej únii, kde stále platia kritériá, ktoré pôvodne vychádzali z vtedajších (Komisia sa odvolala na vysvetľujúce poznámky GATT z roku 1955) kritérií prijatých v USA. Uvedené kritériá nezdôrazňovali porovnateľné úrovne hospodárskeho rozvoja, ale potrebu použiť ceny vytvorené na trhu, kde vysoká úroveň hospodárskej súťaže pravdepodobne vyvíja tlak smerom nadol. Rada a Parlament síce v súčasnosti diskutujú o tom, či by sa malo zaviesť kritérium hospodárskeho rozvoja, no k tejto zmene ešte nedošlo a inštitúcie sú viazané súčasným stavom práva, nie jeho možným budúcim stavom. Komisia poukázala aj na to, že z nižšej úrovne hospodárskeho rozvoja síce môžu vo všeobecnosti vyplývať nižšie náklady na pracovnú silu zabezpečujúce nízke ceny, no zvyčajne sa spája aj s nižšou efektívnosťou a nižšou úrovňou technologického rozvoja, ktoré majú opačný účinok; v dôsledku toho nemožno konštatovať, že z údajov z krajiny s vyššou úrovňou hospodárskeho rozvoja nevyhnutne vyplynie vyššia normálna hodnota než z údajov z krajiny s nižšou úrovňou rozvoja. Pokiaľ ide konkrétne o Rusko, Komisia vysvetlila, že na jednej strane krajina bola navrhnutá v príliš neskorom štádiu prešetrovania na to, aby bolo možné zozbierať údaje v stanovenej lehote, a na druhej strane v tejto krajine uplatňovaný systém dvojakých cien za energetické produkty, pokiaľ ide o domácu spotrebu a vývozné trhy, by porovnávanie skomplikovalo.

70. Vzhľadom na to treba po prvé uznať, že inštitúcie Únie v súčasnosti nemajú zákonnú povinnosť osobitne zohľadniť úroveň hospodárskeho rozvoja potenciálnej analogickej krajiny v porovnaní s úrovňou prešetrovanej vyvážajúcej krajiny. Analogickú krajinu však musia vybrať primeraným a vhodným spôsobom. Podľa môjho názoru to znamená, že majú povinnosť zvážiť, či treba brať do úvahy rozdielne úrovne hospodárskeho rozvoja, uznávam však, že samotné zváženie je vecou ich voľnej úvahy pri analyzovaní zložitých hospodárskych situácií.

71. Ďalej sa domnievam, že vysvetlenia Komisie týkajúce sa úlohy hospodárskej súťaže a technológie pri určovaní normálnej hodnoty sú dôveryhodné. Je takmer isté, že vysoká úroveň hospodárskej súťaže bude tlačiť ceny smerom nadol, takže údaje z vysoko konkurenčného trhu nemusia nevyhnutne viesť k vyššiemu dumpingovému rozpätiu než údaje z krajiny s nižšími cenami, ale aj s nižšou úrovňou

hospodárskej súťaže.²⁹ Rovnako treba uznať, že vyššia úroveň technologického rozvoja pravdepodobne vyváži nižšie náklady na pracovnú silu, takže vysoké náklady na pracovnú silu nemožno považovať za automatický náznak vyšších cien a vyššej normálnej hodnoty.³⁰ Tieto otázky jednoznačne patria pod pojem analýza zložitých hospodárskych situácií.

72. Osobitné dôvody nevybratia Ruska ako analogickej krajiny uvedené Komisiou sa nakoniec javia ako len čiastočne presvedčivé. Oznámenie o začatí konania bolo uverejnené 19. júna 2010 a CET vo svojej odpovedi zo 6. augusta 2010 navrhla Rusko ako vhodnú analogickú krajinu, hoci len ako alternatívu k USA, ktoré uprednostnila. Nie je jasné, akým spôsobom mohli časové obmedzenia zabrániť rozšíreniu prešetrovania na uvedenú krajinu vzhľadom na to, že dočasné nariadenie bolo prijaté až 16. marca 2011 a Komisia bola schopná zaslať dotazníky výrobcom v ďalších krajinách navrhnutých v odpovedi na oznámenie o začatí konania (konečné nariadenie bolo prijaté 12. septembra 2011 v rámci 15-mesačnej lehoty stanovenej v článku 6 ods. 9 základného nariadenia). Ťažkosť pri porovnávaní údajov z krajiny so systémom dvojakých cien sú však nepochybne reálne a Komisia sa mohla opodstatnene domnievať, že nie je potrebné rozšíriť prešetrovanie na krajinu, ktorú sťažovateľka navrhla ako alternatívu, keď už zahŕňa krajinu, ktorú uvedená sťažovateľka považuje za najvhodnejšiu. Bolo by síce vhodnejšie uviesť dôvody, pre ktoré dotazníky neboli zaslané ruským výrobcom, no toto opomenutie podľa môjho názoru nemôže spochybniť platnosť ani jedného nariadenia.

73. Na základe týchto úvah sa domnievam, že výber USA ako analogickej krajiny nebol (alebo sa aspoň nejaví ako) jednoznačne nevhodný alebo neprimeraný, keďže neboli k dispozícii použiteľné údaje z nijakej inej tretej krajiny, ktorých väčšia vhodnosť by bola preukázaná. Keďže normálna hodnota sa má určiť „na inom odôvodnenom základe, vrátane ceny skutočne zaplatenej alebo bežne platenej v [Únii] za podobný výrobok“, len pokiaľ použitie údajov z tretej krajiny s trhovým hospodárstvom *nie je možné*, zdá sa byť zbytočné skúmať, či by bolo zohľadnenie cien zaplatených alebo bežne platených v Únii vhodnejšie.

74. Pre úplnosť však uvediem tieto poznámky. Dumpingové rozpätia konštatované v konečnom nariadení sa pohybujú od 26,3 % do 69,7 % (odôvodnenia 88 až 93). Vývozná cena a normálna hodnota, na základe ktorých boli tieto dumpingové rozpätia vypočítané, v skutočnosti nie sú uvedené v dočasnom nariadení ani v konečnom nariadení, no podľa článku 2 ods. 12 základného nariadenia dumpingové rozpätie je suma, o ktorú normálna hodnota presahuje vývoznú cenu. V dočasnom nariadení je uvedené a v konečnom nariadení potvrdené, že priemerná cena vývozu z Číny do Únie dosiahla počas obdobia prešetrovania 4,5 EUR/m² a priemerná predajná cena výrobkov z Únie v rámci Únie bola na úrovni 8,8 EUR/m². V návrhoch vo veci C-569/13, Bricmate, ktoré som dnes tiež predniesla, som vypočítala, že správna priemerná cena dovozu z Číny do Únie (po zohľadnení významnej štatistickej chyby v súvislosti s objemom dovozu do Španielska v novembri 2009) bola 5,1 EUR/m². Aj pri použití posledného uvedeného údaj z mojich výpočtov vyplýva, že predajné ceny výrobkov z Únie v rámci Únie prevyšovali dovozné ceny z Číny o 72,5 % – čo je viac než akékoľvek dumpingové rozpätie zistené na základe údajov z USA. Z toho vyplýva, že keby bola za normálnu hodnotu považovaná priemerná predajná cena výrobkov z Únie v rámci Únie, dumpingové rozpätia, a teda antidumpingové clá, by boli vyššie než tie, ktoré boli skutočne zistené a uložené na základe údajov z USA.

29 — Podľa správ Svetového ekonomického fóra o globálnej konkurencieschopnosti (www.weforum.org) bola v USA spomedzi krajín uvedených v tomto konaní v rokoch 2008 – 2009 najvyššia celková úroveň lokálnej hospodárskej súťaže, hoci v rokoch 2010 – 2011 v tomto ohľade mierne zaostali za Spojenými arabskými emirátmi a Tureckom a mali len mierny náskok pred Čínou. Vo všetkých ostatných uvedených krajinách, najmä v Rusku, bola úroveň lokálnej hospodárskej súťaže výrazne nižšia. Takéto hodnotenie celkovej lokálnej hospodárskej súťaže môže byť, samozrejme, len približným vodídlom, pokiaľ ide o úroveň hospodárskej súťaže v konkrétnom odvetví, ide však o určitý náznak, ktorý podľa všetkého podporuje vysvetlenia poskytnuté Komisiou.

30 — Svetová banka (<http://data.worldbank.org>) zverejňuje štatistiky o podiele vývozu s vysokou technologickou úrovňou na celkovom vývoze výroby, z ktorých vyplýva, že Čína, Thajsko a USA boli v rokoch 2009 – 2010 približne porovnateľné, keď vývoz s vysokou technologickou úrovňou predstavoval 20 % až 28 % ich vývozu. Všetky ostatné uvedené krajiny vykázali výrazne nižší podiel s výnimkou Malajzie, ktorá vykázala výrazne vyšší podiel. Za tieto roky nie sú uvedené údaje za Spojené arabské emiráty, no z čísel za predchádzajúce roky vyplýva mimoriadne nízky podiel vývozu s vysokou technologickou úrovňou. Také údaje opäť nemožno považovať za priamy dôkaz stavu technologického rozvoja v určitom odvetví, znova však predstavujú náznak, ktorý podľa všetkého podporuje vysvetlenia poskytnuté Komisiou.

75. Preto konštatujem, že inštitúcie Únie sa nedopustili chyby, keď v rámci svojej právomoci voľnej úvahy pri analyzovaní zložitých hospodárskych situácií vybrali USA ako analogickú krajinu.

Určenie normálnej hodnoty na základe údajov od jediného výrobcu

Antidumpingové nariadenia

Dočasné nariadenie

76. Pokiaľ ide o použitie údajov od jediného výrobcu z USA, odôvodnenie 53 stanovuje:

„Údaje, ktoré vo svojej odpovedi predložili dvaja spolupracujúci výrobcovia z USA, boli overené na mieste. Napokon sa vzali do úvahy iba údaje od jedného navštíveného výrobcu, keďže sa zistilo, že ide o spoľahlivé informácie, z ktorých sa mohlo vychádzať pri normálnej hodnote. Zistilo sa, že údaje od druhého navštíveného výrobcu neboli spoľahlivé a nemohli sa použiť, keďže tento výrobca oznámil iba časť svojho domáceho predaja a jeho náklady neboli v úplnom súlade s účtami.“

Konečné nariadenie

77. Konečné nariadenie sa tou istou problematikou zaoberá v odôvodneniach 61, 62, 64, 66, 69 a 74 až 77:

„(61) [Dvaja dovozcovia] ďalej tvrdili, že spolupracujúci výrobca z USA bol vlastnený výrobcami z Únie alebo spojený s nimi, a teda prešetrovanie bolo narušené, keďže získané údaje neboli nezávislé.

(62) Je potrebné pripomenúť, že údaje, ktoré predložil spolupracujúci výrobca z USA, boli overené na mieste. Preto sa toto tvrdenie považovalo za bezvýznamné a nebolo zohľadnené.

...

(64) A nakoniec tí istí dovozcovia tvrdili, že zachovanie dôvernosti, pokiaľ ide o totožnosť, objem, hodnotu a kvalitu produkcie spolupracujúceho výrobcu z analogickej krajiny, nebolo odôvodnené. Je potrebné pripomenúť, že spolupracujúci výrobca z analogickej krajiny požiadal o zachovanie dôvernosti zo strachu z obchodných odvetných opatrení a táto žiadosť bola považovaná za odôvodnenú. Okrem toho nemožno vylúčiť, že by poskytnutie akýchkoľvek údajov, ktoré požadujú dovozcovia, aj keď v rozpätiach, mohlo viesť k identifikácii výrobcu z analogickej krajiny. Preto sa tvrdenie týchto dovozcov nezohľadnilo.

...

(66) Títo dvaja dovozcovia okrem toho takisto tvrdili, že spolupracujúci výrobca z USA je údajne kontrolovaný výrobcom z Únie, teda výber tejto spoločnosti z USA ako vhodného výrobcu z analogickej krajiny je chybný. Tvrdili najmä to, že spoločnosť z USA nie je ekonomicky nezávislou a tak nemôže poslúžiť ako kritérium pre dumping. Ako odôvodnenie tohto tvrdenia dovozcovia uvádzajú článok 2 ods. 1 tretí a štvrtý odsek základného nariadenia.^[31] V odpovedi na toto tvrdenie je potrebné predovšetkým uviesť, že ako je uvedené v odôvodnení 23 dočasného nariadenia a v odôvodnení 69 ďalej v texte, spolupracujúci výrobca z USA požiadal o zachovanie

31 — Tretí pododsek stanovuje: „Ceny medzi stranami, o ktorých vyjde najavo, že sú v spojení alebo uzavreli medzi sebou kompenzačnú dohodu medzi stranami, sa nepovažujú za ceny v bežnom obchode a nie je možné ich použiť na určenie normálnej hodnoty, pokiaľ nie je stanovené, že príslušný vzťah nemá na ne vplyv.“ Štvrtý pododsek odkazuje na vymedzenie pojmu „prepojené strany“.

anonymity a táto žiadosť bola schválená. Za týchto okolností nemožno potvrdiť ani poprieť, či existuje vzťah medzi spoločnosťou z USA a výrobcom z Únie. Je však potrebné uviesť, že uvedené ustanovenia základného nariadenia sa týkajú toho, ako zaobchádzať s predajnými cenami prešetrovanej spoločnosti, keď predáva prepojenej strane. Tieto ustanovenia sa netýkajú záležitosti možného vzťahu medzi výrobcov z analogickej krajiny a výrobcom z Únie. Za týchto okolností sa toto tvrdenie zamieta.

...

- (69) Združenie dovozcov sa takisto spýtalo, aké dôkazy poskytol spolupracujúci výrobca z analogickej krajiny, aby preukázal riziko obchodných odvetných opatrení, ako je uvedené v odôvodnení 64. V tejto súvislosti spoločnosť z USA uviedla, že na trhu USA existuje mnoho čínskych vyvážajúcich výrobcov keramických obkladačiek, s ktorými spoločnosť z USA súťaží o priazeň rovnakých zákazníkov. Za týchto okolností spoločnosť z USA uviedla, že mala strach z obchodných odvetných opatrení, ak by sa jej totožnosť zverejnila. Pokiaľ ide o dôkazy poskytnuté na preukázanie rizika odvetných opatrení, je potrebné uviesť, že možné riziko vyplývajúce zo skutočnosti, že spoločnosť z USA, ako aj čínski vyvážajúci výrobcovia pôsobiaci na trhu USA sa uchádzajú o priazeň tých istých zákazníkov, sa považovalo za pravdepodobné. Za týchto okolností bola žiadosť spoločnosti o zachovanie anonymity uznaná.

...

- (74) [Dvaja] dovozcovia uviedli, že keďže článok 2 ods. 1 druhý pododsek základného nariadenia vyžaduje, aby normálna hodnota bola založená na cenách „iných predajcov alebo výrobcov“, stanovenie normálnej hodnoty na základe údajov jedinej spoločnosti bolo chybné.
- (75) Z tohto hľadiska je potrebné pripomenúť, že toto konanie sa týka dovozu z krajiny s netrhovým hospodárstvom, v prípade ktorej sa normálna hodnota musí stanoviť v súlade s článkom 2 ods. 7 písm. a) základného nariadenia. Toto tvrdenie bolo preto zamietnuté.
- (76) Po konečnom zverejnení združenie dovozcov uviedlo, že sa domnieva, že normálna hodnota v analogickej krajine nemohla byť založená na údajoch, ktoré poskytla jedna spoločnosť. Z dôvodov uvedených v odôvodnení 75 sa však toto tvrdenie zamieta.
- (77) Nakoniec, títo dovozcovia tvrdili, že výrobku výrobcu z analogickej krajiny chýba reprezentatívnosť, pretože slúžil výlučne segmentu s vysokými cenami. Pretože bola schválená žiadosť výrobcu z analogickej krajiny o zachovanie dôvernosti, toto tvrdenie sa nepotvrďuje ani nepopiera. V každom prípade, aj keby toto tvrdenie bolo správne, ako je vysvetlené v odôvodnení 61 dočasného nariadenia, úpravy boli vykonané v prípade, že boli opodstatnené pre vytvorenie normálnej hodnoty s cieľom zohľadniť všetky druhy obkladačiek vrátane maloobchodného označovania. Preto sa toto tvrdenie nepokladalo za opodstatnené a bolo zamietnuté.“

Problémy a tvrdenia

78. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že viaceré ustanovenia základného nariadenia³² použitím množného čísla naznačujú, že normálna hodnota – kľúčový prvok pri určovaní dumpingu – sa musí stanoviť na základe údajov od viacerých výrobcov. Pokiaľ to platí pre krajiny s trhovým hospodárstvom, musí to platiť aj v prípade krajín s netrhovým hospodárstvom, čo je potvrdené skutočnosťou, že článok 2 ods. 7 písm. a) odkazuje na ceny v analogickej krajine, nie na ceny analogického výrobcu. Dosiahnuť objektivitu a presnosť je omnoho ťažšie v prípade použitia údajov len od jedného výrobcu a treba postupovať veľmi opatrne najmä vtedy, keď ako v prejednávanej veci existuje náznak, že predmetného výrobcu z USA kontroluje výrobca z Únie, a preto nie je ekonomicky nezávislý. V každom prípade údaje od jediného výrobcu budú podmienené politickými rozhodnutiami špecifickými pre danú spoločnosť. Vnútroštátny súd ďalej poukazuje na to, že Komisia v tomto smere nepovažovala za potrebné využiť služby nijakého externého znalca.

79. Fliesen-Zentrum rozsiahlym spôsobom cituje body 81 až 87 návrhov prednesených vo veci GLS,³³ pokiaľ ide o význam určenia normálnej hodnoty a potrebu objektivnosti v tomto smere. Jej tvrdenia sú vo všeobecnosti odrazom úvah vnútroštátneho súdu a poukazuje na to, že neuplatnením rovnakého kritéria (vyšší počet vývozcov alebo výrobcov na účely porovnania) v prípade trhových a netrhových hospodárstiev by došlo k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania.

80. Rada zdôrazňuje, že Súdny dvor uznal, že pokiaľ v krajine pôsobí len jeden výrobca, neznamená to, že nemôže byť použitá ako analogická krajina.³⁴ Použitie množného čísla v základnom nariadení treba považovať za všeobecný a neurčitý znak, nie za nevyhnutnú požiadavku na získanie údajov od viacerých vývozcov alebo výrobcov; napokon v niektorých ustanoveniach sa použitie jednotného a množného čísla strieda. Okrem toho nie je potrebné použiť údaje od viacerých výrobcov, pokiaľ sú údaje od jediného výrobcu reprezentatívne. Inštitúcie vždy postupujú tak, že sa obrátia na všetkých výrobcov v dotknutej krajine a použijú čísla zo všetkých doručených odpovedí bez ohľadu na ich počet a dokonca aj v prípade jedinej odpovede. Ochrana dôverných informácií poskytnutých výrobcom je zásadná na zabezpečenie spolupráce. Nijaké skutkové okolnosti nepodporujú tvrdenie, že údaje poskytnuté výrobcom z USA mohli byť ovplyvnené materskou spoločnosťou z Únie, pokiaľ taká existuje, no Komisia v každom prípade postupuje tak, že používa len čísla týkajúce sa predaja nezávislým tretím stranám.

81. Komisia uznáva, že normálnu hodnotu možno spoľahlivejšie vytvoriť na základe údajov od viacerých výrobcov z analogickej krajiny. Nie je to však vždy možné a inštitúcie Únie nemajú prostriedky na vyžadovanie spolupráce. Výrobcovia v tretej krajine, ktorej sa prešetrovanie netýka, nemajú osobitnú motiváciu spolupracovať na rozdiel od iných výrobcov v krajine, ktorá je predmetom prešetrovania, lebo tí majú dobrý dôvod na poskytnutie svojich údajov, pokiaľ nechcú byť podľa článku 18 ods. 1 základného nariadenia posudzovaní na základe dostupných skutočností.

82. V prejednávanej veci poskytol použiteľné údaje len jeden výrobca z USA. Súdny dvor uznáva, že pokiaľ v tretej krajine pôsobí len jeden výrobca, neznamená to, že údaje od tohto výrobcu nemôžu byť použité na vytvorenie normálnej hodnoty; to isté by malo platiť, pokiaľ existuje viacero výrobcov, no len jeden z nich spolupracuje. Dôležité je to, či sú predmetné ceny výsledkom pôsobenia konkurencie.

32 — Najmä článok 2 ods. 1 druhý pododsek („tam, kde vývozca v krajine vývozu podobný výrobok nevyrába alebo nepredáva, môže však byť normálna hodnota stanovená na základe cien iných *predávajúcich alebo výrobcov*“) a článok 2 ods. 6 písm. a) a c) [„časti... môžu byť stanovené na základe: a) váženého priemeru skutočných častok, určených pre iných *vývozcov alebo výrobcov*, ktorí podliehajú zisťovaniu na výrobu a predaj podobného výrobku na domácom trhu krajiny pôvodu; ... c) ľubovoľnej inej primeranej metódy za predpokladu, že takto stanovená čiastka na zisk nepresiahne zisk bežne dosahovaný inými *vývozcami alebo výrobcami* z predaja výrobkov tej istej všeobecnej kategórie na domácom trhu krajiny pôvodu“]. (Kurzívou vo všetkých prípadoch zvýraznila generálna advokátka.)

33 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

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

Ustanovenia citované vnútroštátnym súdom, v ktorých je použité množné číslo, odrážajú ideálnu situáciu, nie však nevyhnutne skutočné možnosti. Tieto ustanovenia navyše odkazujú na *možné alternatívne* metódy, ako je jasné z použitia pomocného slovesa „môcť“; článok 2 ods. 6 písm. b) upravuje použitie údajov poskytnutých „príslušným vývozcom alebo výrobcom“ v jednotnom čísle.

83. Nejde ani o nerovnaké zaobchádzanie; určenie normálnej hodnoty v prešetrovanej krajine a v analogickej tretej krajine sa týka dvoch úplne odlišných situácií, v ktorých nie sú k dispozícii rovnaké metódy.

84. Nebezpečenstvo, že ceny poskytnuté jediným výrobcom by mohli byť nenáležité ovplyvnené individuálnou situáciou predmetného výrobcu, je minimálne bez ohľadu na to, či tohto výrobcu kontroluje výrobca z Únie alebo nie,³⁵ lebo použité ceny sa musia vzťahovať na vysoký počet transakcií na konkurenčnom trhu a ceny transakcií v rámci skupiny je potrebné náležite upraviť.

85. Nakoniec skutočnosť, že Komisia nevyužila služby externého znalca, nie je podstatná; Komisia sa v takýchto prešetrovaniach nikdy neobracia na externých znalcov z dôvodu dôvernej povahy informácií.

Posúdenie

86. Pokiaľ by Súdny dvor rozhodol, že výber USA ako analogickej krajiny bol postihnutý vadami do tej miery, že napadnuté nariadenie treba z tohto dôvodu zrušiť, nebolo by potrebné skúmať túto problematiku.

87. Pokiaľ však Súdny dvor súhlasí so mnou v tom, že to tak nie je, treba zvážiť najmä tri otázky: po prvé či možno normálnu cenu určiť na základe údajov od jediného výrobcu; po druhé či to platí aj v prípade, že predmetný výrobca je prepojený s výrobcom z Únie; po tretie či sa mala Komisia obrátiť na externého znalca.

88. Ak sa mám najprv zaoberať treťou – a podľa môjho názoru najjednoduchšou – otázkou, domnievam sa, že neexistujú pádne dôvody predpokladať, že bolo potrebné obrátiť sa na externého znalca. Zdá sa, že Fliesen-Zentrum a vnútroštátny súd pripisujú podľa môjho názoru bezdôvodný význam štandardnému nadpisu kapitoly, ktorý sa nachádza v dôvodovej správe ku každému návrhu nariadenia Rady predloženému Komisiou. Pokiaľ neexistujú osobitné dôvody domnievať sa niečo iné (a v prejednávanej veci nebol naznačený alebo nie je zjavný nijaký taký dôvod), malo by sa v zásade vychádzať z toho, že samotné inštitúcie sú schopné údaje primerane posúdiť.

89. Všetci účastníci konania zhodne tvrdia, že je vždy lepšie a spoľahlivejšie vychádzať pri určovaní normálnej hodnoty z údajov od širokej škály výrobcov. V rozsudku Rotexchemie však Súdny dvor konštatoval, že „samotná skutočnosť, že v referenčnej krajine pôsobí len jeden výrobca, nebráni tomu, aby boli ceny výsledkom skutočnej hospodárskej súťaže, lebo pokiaľ ceny nie sú kontrolované, taká hospodárska súťaž môže rovnako vyplývať z prítomnosti významného objemu dovozov z iných krajín“.³⁶

90. Situácia je do veľkej miery menej porovnateľná s vecou Rotexchemie, kde bol v analogickej krajine len jeden výrobca v protiklade so situáciou, keď len jeden výrobca užitočne spolupracoval, zatiaľ čo ostatní nespoločovali, než s vecou Ferchimex, v ktorej Všeobecný súd konštatoval: „... Spoločnosť Potacan bola jediným kanadským výrobcom, ktorý napokon súhlasil s tým, že odpovie na dotazník Komisie a bude v konaní spolupracovať. Predovšetkým najväčší kanadský výrobca... odmietol

35 — Komisia poukazuje na to, že podľa rozhodnutí Všeobecného súdu údaje od výrobcu prepojeného s výrobcom EÚ nie sú neplatné: rozsudky Ferchimex/Rada (T-164/94, EÚ:T:1995:173, bod 74) a Hangzhou Duralamp Electronics/Rada (T-459/07, EÚ:T:2013:369, bod 154).

36 — Rozsudok Rotexchemie (C-26/96, EÚ:C:1997:261, bod 15).

spolupracovať a poskytol len určité verejne dostupné informácie, ktoré neboli vhodné na účely určenia normálnej hodnoty... Žalobca nepopiera, že Komisia vyvinula všetko možné úsilie na získanie informácií o kanadskom trhu z iných zdrojov než od spoločnosti Potacan... Kanadu preto treba považovať za vhodnú referenčnú krajinu a treba konštatovať, že Komisia nemala inú možnosť než použiť informácie poskytnuté spoločnosťou Potacan.“³⁷

91. Proti poslednému uvedenému rozsudku, ktorý síce, samozrejme, nie je pre Súdny dvor záväzný, nebolo podané odvolanie a možno vychádzať z toho, že je aspoň do istej miery presvedčivý.

92. V prejednávanej veci treba zväziť, aké iné možnosti mali inštitúcie Únie k dispozícii. Už som konštatovala, že bolo málo pravdepodobné, že sa nájde zjavne vhodnejšia analogická krajina s vyšším počtom výrobcov ochotných spolupracovať na prešetrovaní.³⁸ Bolo možné získať odpovede od viacerých výrobcov v USA? Z odôvodnenia 48 dočasného nariadenia vyplýva, že boli kontaktovaní viac než dvaja výrobcovia z USA, lebo v ustanovení je uvedené, že „dotazníky... vyplnili iba dvaja výrobcovia príslušného výrobku v USA“, a v spise nie je uvedené tvrdenie, že počet kontaktovaných výrobcov nebol dostatočný. Pokiaľ nebolo možné nájsť vhodnejšiu analogickú krajinu a primäť viacerých výrobcov v tejto krajine, aby vyplnili dotazníky, zdá sa, že jedinou možnosťou bolo buď vychádzať pri určovaní normálnej hodnoty z údajov poskytnutých jediným výrobcom z USA, ktorý dotazník vyplnil primerane, alebo použiť „iný odôvodnený základ“, v prípade ktorého by išlo o uplatnenie ceny zaplatenej alebo bežne platenej v Únii. Pokiaľ ide o druhú uvedenú možnosť, v týchto návrhoch som vypočítala,³⁹ že mohla viesť k určeniu vyšších dumpingových rozpätí.

93. Nakoniec pokiaľ ide o druhú otázku, Súdny dvor nemá k dispozícii dostatok informácií. Inštitúcie odmietajú uviesť, či dotknutý výrobca z USA je alebo nie je ekonomicky prepojený s výrobcom z Únie (údajne talianskym), a hoci sa zdá, že Fliesen-Zentrum a/alebo dovozcovia, ktorí sa na prešetrovaní zúčastnili, by predmetného výrobcu mohli identifikovať, k skutočnej identifikácii nedošlo v rámci dokumentov ani v rámci tvrdení uvedených pred Súdnym dvorom.

94. Komisia navrhla, že Súdnemu dvoru poskytne určité informácie (hoci nie výslovne tieto konkrétne informácie) za predpokladu, že sa s nimi bude vo vzťahu k spoločnosti Fliesen-Zentrum zaobchádzať dôverne. Zdá sa však, že Rokovací poriadok v súčasnosti neobsahuje ustanovenie, ktoré by Súdnemu dvoru umožňovalo postupovať takým spôsobom.⁴⁰ Dôverné zaobchádzanie s dokumentmi je upravené len vo vzťahu k vedľajším účastníkom konaní vo veciach priamych žalôb a odvolacích konaní (článok 131 ods. 2 a článok 190 ods.1). Komisia na pojednávaní uviedla, že ide o žalobu pre neplatnosť prezentovanú v podobe návrhu na začatie prejudiciálneho konania a že Súdny dvor vzhľadom na neexistenciu výslovného ustanovenia vo svojom Rokovacom poriadku môže uplatniť výklad *ad hoc* svojho rozsudku Kadi II⁴¹ aj z hľadiska článku 339 ZFEÚ (ktorý ukladá povinnosť mlčanlivosti členom inštitúcií a úradníkom Únie) a článku 19 ods. 4 základného nariadenia.

95. Keďže však v Rokovacom poriadku (zatiaľ) chýba výslovné ustanovenie umožňujúce dôverné zaobchádzanie s informáciami v rámci prejudiciálneho konania, nemyslím si, že by to bol správny prístup.

37 — Rozsudok Ferchimex/Rada (T-164/94, EU:T:1995:173, body 69 a 70); pozri tiež rozsudok Hangzhou Duralamp Electronics/Rada (T-459/07, EU:T:2013:369, bod 154).

38 — Pozri bod 62 a nasl. týchto návrhov.

39 — Bod 74.

40 — Keby išlo o priamu žalobu pred Všeobecným súdom, dôverné zaobchádzanie by bolo možné podľa článku 67 ods. 3 jeho Rokovacieho poriadku. Pozri napríklad uznesenie zo 7. mája 2008, Shanghai Excell M&E Enterprise a Shanghai Adeptech Precision/Rada (T-299/05).

41 — Rozsudok Komisia/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 97 a nasl., najmä bod 120 a nasl.).

96. Pokiaľ nie je možné poskytnúť informácie dôverným spôsobom, zdá sa mi, že ako prvý krok treba vychádzať z predpokladu, že výrobca z USA bol skutočne ekonomicky prepojený s výrobcom z Únie, a zvážiť, či z tejto skutočnosti môže vyplývať neplatnosť určenia normálnej hodnoty. Pokiaľ nie, nie je potrebné ďalej skúmať, či je prístup k dôverným informáciám nevyhnutný.

97. Inštitúcie tvrdia, že ako vždy dbali na to, aby sa použili len údaje týkajúce sa predaja neprepojeným zákazníkom. V tomto smere považujem za zbytočné požadovať poskytnutie informácií, ktorých dôvernosť voči spoločnosti Fliesen-Zentrum by inštitúcie chceli zachovať. Vzhľadom na tvrdenie spoločnosti, podľa ktorého použité údaje viedli k umelo vysokej normálnej cene, je nepravdepodobné, že bol zohľadnený predaj prepojeným zákazníkom. Zohľadnenie takého predaja by mohlo nanajvýš viesť k výpočtu nižšej normálnej hodnoty, lebo za normálnych okolností by sa javilo logickejšie, že prepojení zákazníci využívajú priaznivejšie podmienky.

98. Druhá otázka znie: je pravdepodobné, že výrobné náklady alebo ceny fakturované dcérskou spoločnosťou výrobcu z Únie usadenou v USA by boli umelo nafúknuté v porovnaní s nákladmi alebo cenami nezávislého výrobcu z USA? Zdá sa to byť totiž skôr nepravdepodobné, pokiaľ ide o uskutočnenie úspešnej obchodnej transakcie na konkurenčnom trhu (a ak sa nepreukáže opak, možno to považovať za cieľ výrobcu z USA). Komisia overila údaje poskytnuté výrobcom na mieste a zdá sa, že overenie bolo dôkladné, lebo údaje poskytnuté ďalším výrobcom boli z prešetrovania vylúčené ako nespoľahlivé.⁴² Vzhľadom na význam, ktorý inštitúcie pripisujú získaniu údajov z vysoko konkurenčného trhu, sa zdá byť nepravdepodobné, že nekonkurenčná marketingová stratégia by unikla takej úrovni overovania.

99. V prejednávanej veci nebol Súdny dvor uvedený osobitný dôvod na predpoklad, že výrobca z USA prepojený s výrobcom z Únie (pokiaľ by sa toto prepojenie preukázalo) by pravdepodobne predával na trhu USA za vyššie ceny než výrobca bez takého prepojenia.

100. Za týchto okolností sa domnievam, že Súdny dvor by nemohol oprávnene konštatovať neplatnosť napadnutého nariadenia z dôvodu, že normálna hodnota bola vypočítaná na základe údajov od jediného výrobcu, bez ohľadu na to, či bol tento výrobca nejakým spôsobom prepojený s výrobcom z Únie.

Povinnosť odôvodnenia a právo na obhajobu v súvislosti s výpočtom vytvorenej normálnej hodnoty

Dočasné nariadenie

101. Spôsob vytvorenia normálnej hodnoty na základe údajov od výrobcu z USA je opísaný v odôvodneniach 56 až 58 a 61:

„(56) Zistilo sa, že domáci predaj výrobcu podobného výrobku z USA je z hľadiska objemu reprezentatívny v porovnaní s objemom príslušného výrobku vyvázaného spolupracujúcimi vyvážajúcimi výrobcami do Únie.

(57) Zistilo sa, že v období prešetrovania predaj všetkých typov podobného výrobku vyrábaného výrobcom z USA neprepojeným zákazníkom na domácom trhu prebiehal v rámci bežného obchodovania. Vzhľadom na rozdiely v kvalite medzi podobným výrobkom vyrábaným

42 — Pozri odôvodnenie 53 dočasného nariadenia: „...tento výrobca oznámil iba časť svojho domáceho predaja a jeho náklady neboli v úplnom súlade s účtami.“

a predávaným v USA a príslušným výrobkom vyvázaným z Číny do Únie sa však pri určitých typoch výrobku považovalo za vhodnejšie vytvoriť normálnu hodnotu, aby bolo možné zohľadniť tieto rozdiely a zabezpečiť spravodlivé porovnanie opísané v odôvodnení 61.

- (58) Normálna hodnota sa vytvorila pridaním predajných, všeobecných a administratívnych nákladov (ďalej len „PVA“^[43]) a zisku k výrobným nákladom výrobcu z USA. V súlade s článkom 2 ods. 6 základného nariadenia sa sumy PVA a zisku stanovili na základe skutočných údajov, ktoré výrobca z USA zaznamenal pri výrobe podobného výrobku a jeho predaji v rámci bežného obchodovania.

...

- (61) Na účely zabezpečenia spravodlivého porovnania normálnej hodnoty s vývoznou cenou sa vo forme úprav riadne zohľadnili rozdiely ovplyvňujúce ceny a porovnateľnosť cien v súlade s článkom 2 ods. 10 základného nariadenia. Normálna hodnota sa upravila pri rozdieloch v základných vlastnostiach – najmä vzhľadom na označenie OEM^[44] (original equipment manufacturer, výrobca pôvodného zariadenia), ako aj pri rozdieloch v kvalite určitých typov nevyrábaných analogickým výrobcom z krajiny – v prípade nižších nákladov týkajúcich sa neporcelánových obkladačiek. Vo všetkých prípadoch, o ktorých sa zistilo, že sú oprávnené, presné a podložené overenými dôkazmi, boli vykonané prípadné ďalšie úpravy týkajúce sa zaoceánskej prepravy, poistenia, manipulácie a pomocných nákladov, balenia, úveru, bankových poplatkov a provízií.“

Konečné nariadenie

102. Na výpočet vytvorenej normálnej hodnoty odkazujú odôvodnenia 73, 77, 86 a 87:

- „(73) Dvaja dovozcovia tvrdili, že bez informácií o produkcii výrobcu z USA z hľadiska objemu nemohli zainteresované strany overiť, či by v dôsledku úspor z rozsahu mohol existovať značný rozdiel v nákladoch na výrobu výrobcu z USA v porovnaní s čínskymi výrobcami zaradenými do vzorky, ktorí vyrobili každoročne viac ako 10 miliónov m² keramických obkladačiek. Títo dovozcovia ďalej tvrdili, že objemy výroby výrobcu z analogickej krajiny a čínskych výrobcov neboli porovnateľné vzhľadom na nižší objem výroby výrobcu z analogickej krajiny alebo v analogickej krajine. Je potrebné pripomenúť, že objem výroby spolupracujúceho výrobcu z analogickej krajiny je dôvernou informáciou, a preto sa nemôže zverejniť. Je potrebné tiež pripomenúť, že čínske výrobné odvetvie je veľmi rozdrobené a väčšinou zložené z MSP. Tieto tvrdenia sa preto považovali za neopodstatnené.

...

- (77) Nakoniec, títo dovozcovia tvrdili, že výrobku výrobcu z analogickej krajiny chýba reprezentatívnosť, pretože slúžil výlučne segmentu s vysokými cenami. Pretože bola schválená žiadosť výrobcu z analogickej krajiny o zachovanie dôvernosti, toto tvrdenie sa nepotvrďuje ani nepopiera. V každom prípade, aj keby toto tvrdenie bolo správne, ako je vysvetlené v odôvodnení 61 dočasného nariadenia, úpravy boli vykonané v prípade, že boli opodstatnené pre vytvorenie normálnej hodnoty s cieľom zohľadniť všetky druhy obkladačiek vrátane maloobchodného označovania. Preto sa toto tvrdenie nepokladalo za opodstatnené a bolo zamietnuté.

...

43 — Predajné, všeobecné a administratívne náklady.

44 — Výrobca pôvodného zariadenia.

- (86) Po konečnom zverejnení jeden vyvážajúci výrobca tvrdil, že keďže normálna hodnota bola založená na údajoch od jedného výrobcu v analogickej krajine a v dôsledku toho nebolo možné zverejniť presné údaje z dôvodu zachovania dôvernosti, bolo veľmi dôležité zabezpečiť, aby v prípade potreby boli urobené úpravy na zabezpečenie porovnateľnosti výrobku na účely výpočtov dumpingu. Z tohto hľadiska, ako je uvedené v odôvodnení 61 dočasného nariadenia, boli v prípade potreby urobené úpravy s cieľom zabezpečiť spravodlivé porovnanie medzi normálnou hodnotou a vývoznou cenou.
- (87) Po konečnom zverejnení dvaja dovozovia tvrdili, že spolupracujúci výrobca z USA slúži výlučne sektoru keramických obkladačiek s vysokými cenami, zatiaľ čo čínski vyvážajúci výrobcovia slúžia segmentu s nízkymi cenami. Pokiaľ ide o zabezpečenie spravodlivého porovnania normálnej hodnoty s vývoznou cenou, títo dovozovia tvrdili, že neboli zverejnené nevyhnutné úpravy podľa článku 2 ods. 10 základného nariadenia. Z tohto hľadiska je potrebné uviesť, že v odôvodnení 61 dočasného nariadenia sú vysvetlené úpravy, ktoré boli vykonané s cieľom zabezpečiť spravodlivé porovnanie.“

Problémy a tvrdenia

103. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že pri vytváraní normálnej hodnoty z cien výrobcu z USA boli vykonané úpravy na zohľadnenie rozdielov ovplyvňujúcich kvalitu, marketingové vlastnosti a nezrovnalosti v nákladoch. Za takých okolností „inštitúciám, pokiaľ konštatujú, že musia vykonať úpravu, prináleží... rozhodovať na základe priamych dôkazov alebo prinajmenšom na základe indícií naznačujúcich existenciu faktorov, pre ktoré bola úprava vykonaná, a určiť jej účinok na porovnateľnosť cien“.⁴⁵ Dôvod úprav musí byť preukázateľný a samotné úpravy musia byť v dôsledku toho overiteľné, v prejednávanej veci to však nie je možné na základe informácií uvedených v dočasnom alebo konečnom nariadení či poskytnutých počas prešetrovania. Hoci je nevyhnutné zachovať dôvernosť údajov od výrobcu z USA, článok 296 ZFEÚ stanovuje, že pre každý právny akt treba uviesť primerané dôvody. Vzhľadom na to, že stanovenie normálnej hodnoty je zásadným krokom pri preukazovaní existencie dumpingu, odôvodnenie antidumpingového opatrenia je mimoriadne dôležité a právo na obhajobu upravené v článku 20 a článku 21 ods. 6 základného nariadenia je zmarené, pokiaľ dotknuté strany majú len vágne informácie o presnom spôsobe určenia normálnej hodnoty, v dôsledku čoho nemôžu predložiť zo skutkového hľadiska dôvodné pripomienky.

104. Tvrdenia spoločnosti Fliesen-Zentrum sú opäť do veľkej miery rovnaké ako úvahy uvedené vnútroštátnym súdom a poukazujú na vágnosť a nespoľahlivosť údajov uvedených v dočasnom a konečnom nariadení.

105. Rada zdôrazňuje potrebu dôvernosti vo vzťahu k spolupracujúcim výrobcom v analogickej tretej krajine. Zverejnenie ktorejkoľvek z informácií, ktoré podľa tvrdení spoločnosti Fliesen-Zentrum mali byť zverejnené, by bolo zjavným porušením tejto dôvernosti. Úpravy potrebné pri určovaní normálnej hodnoty okrem toho patria do rozsiahlej právomoci voľnej úvahy prislúchajúcej inštitúciám pri posudzovaní zložitých hospodárskych situácií a neboli uvedené nijaké dôvody, ktoré by preukazovali, že pri tomto posudzovaní zneužili svoju právomoc. Nakoniec všetky vykonané úpravy boli v prospech výrobcov, ktorých výrobky podliehajú antidumpingovému clu; pokiaľ nedochádza k nepriaznivým účinkom, povinnosť odôvodnenia je menej striktná, a teda v prejednávanej veci bola splnená.

106. Komisia tvrdí po prvé, že odôvodnenie konečného nariadenia spĺňa požiadavky vyplývajúce z judikatúry, a po druhé, že Fliesen-Zentrum nepožíva nijaké „právo na obhajobu“, no v každom prípade také právo nebolo porušené.

45 — Rozsudok Kundan a Tata/Rada (T-88/98, EU:T:2002:280, bod 96).

107. Pokiaľ ide o odôvodnenie, cituje všeobecnú požiadavku uvedenú v rozsudku Petrotub⁴⁶ a následne poukazuje na to, že v rozsudku Beus⁴⁷ Súdny dvor konštatoval, že odôvodnenia nariadenia určeného na všeobecné uplatnenie „sa môžu obmedziť na uvedenie všeobecnej situácie, ktorá viedla k jeho prijatiu, na jednej strane a všeobecných cieľov, ktoré sa ním majú dosiahnuť, na druhej strane. V dôsledku toho nemožno požadovať, aby v ňom boli vysvetlené rozličné skutočnosti, často veľmi početné a zložité, na základe ktorých bolo nariadenie prijaté, a tým menej, aby obsahovalo viac či menej úplné zhodnotenie týchto skutočností.“ V rozsudku Petrotub⁴⁸ Súdny dvor konštatoval, že keď Rada len uviedla, že „sa zistilo, že predaj, pri ktorom došlo k zápočtu, sa naozaj uskutočnil v rámci bežného obchodného styku“, neposkytla tým primerané odôvodnenie; neuviedla dôvody, na základe ktorých sa domnieva, že ceny fakturované v súvislosti s týmto predajom neboli ovplyvnené vzťahom medzi stranami; dotknutým stranám neumožnila zistiť, či boli tieto ceny správne zohľadnené pri výpočte normálnej hodnoty alebo či mohlo dôjsť k chybe ovplyvňujúcej zákonnosť napadnutého nariadenia; rovnako zabránila Súdnemu dvoru vykonať súdne preskúmanie a určiť, či mohlo dôjsť k zjavne nesprávnemu posúdeniu. Komisia však tvrdí, že povinnosť odôvodnenia musí brať do úvahy aj povinnosť zachovať dôvernú obchodnú tajomnosť upravenú v článku 339 ZFEÚ a článku 19 základného nariadenia. Konkrétne článok 19 ods. 4 uvedeného nariadenia rozlišuje medzi zverejnením všeobecných informácií, ktoré nie je zakázané, a zverejnením osobitných dôkazov, ktoré je veľmi obmedzené. Nakoniec je nevyhnutné posúdiť odôvodnenie vzhľadom na kontext, do ktorého v prejednávanej veci patrí celý obsah spisu, ktorý nie je dôverný a bol poskytnutý účastníkom konania.

108. Komisia tvrdí, že v prejednávanej veci boli splnené všetky vyššie uvedené požiadavky, najmä odôvodneniami 56 až 58 a 61 dočasného nariadenia, na ktoré odkazuje konečné nariadenie. Samotná skutočnosť, že nie sú uvedené konkrétne alebo približné čísla, nie je v rozpore s požiadavkou odôvodnenia informácie sú postačujúce na to, aby si mohol Súdny dvor vyžiadať akékoľvek dôverné údaje potrebné na overenie úvah. Otázka, či výrobca z USA je alebo nie je prepojený s výrobcom z Únie, rovnako nemá nijaký význam z hľadiska platnosti konečného nariadenia, lebo použité údaje sa týkali predajných cien uplatňovaných voči neprepojeným stranám. Čísla boli overené na základe záznamov výrobcu z USA a náležitým spôsobom upravené.

109. Pokiaľ ide o právo na obhajobu, Komisia v prvom rade poukazuje na to, že Fliesen-Zentrum sa nezúčastnila na konaní, ktoré viedlo k prijatiu konečného nariadenia. Nemôže preto v tomto smere požívať právo na obhajobu. Také právo nemôže odvodiť ani zo svojho údajného „prepojenia“ s luxemburskou spoločnosťou Cera-Net Sàrl, ktorá sa na konaní zúčastnila, (možno) pokiaľ nepreukáže, že uvedenú spoločnosť skutočne ovládala. V každom prípade samotná Cera-Net také právo nemá, lebo antidumpingové konanie je namierené len proti výrobcovi alebo vývozcom z tretej krajiny a prípadne s nimi prepojeným dovozcom, nie voči nezávislým dovozcom, akým je Cera-Net.

110. Komisia subsidiárne tvrdí, že v nijakom prípade nedošlo k porušeniu práva spoločnosti Cera-Net na obhajobu. Súdny dvor v rozsudku Timex⁴⁹ konštatoval, že dotknutí obchodníci alebo výrobcovia by mali mať možnosť nahliadnuť do informácií zozbieraných Komisiou počas prešetrovania, aby mohli účinne vyjadriť svoje stanoviská, hoci toto právo musí byť v prípade potreby zosúladené so zásadou dôvernosti; pokiaľ je to zlučiteľné s povinnosťou zachovať obchodné tajomstvo, Komisia musí vyvinúť všetko úsilie na to, aby žiadateľovi poskytla relevantné informácie na obranu jeho záujmov, pričom si v prípade v potreby z vlastnej iniciatívy zvolí vhodné prostriedky na poskytnutie takých informácií. V prejednávanej veci boli spoločnosti Cera-Net poskytnuté niektoré z požadovaných informácií a úradník pre vypočutie overil, či boli použité ceny v prípade potreby upravené. Skutočné poskytnutie informácií by znamenalo porušenie dôvernosti, ktorej zachovanie je zásadné na zabezpečenie spolupráce výrobcov z tretích krajín.

46 — Pozri bod 41 týchto návrhov.

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

48 — Rozsudok Petrotub a Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4, body 86 až 89).

49 — Rozsudok Timex/Rada a Komisia (264/82, EU:C:1985:119, body 24 a 30).

Posúdenie

111. Tento aspekt veci vyvoláva – ako predchádzajúci aspekt – otázku dôvernosti informácií. V tomto prípade však treba uvedenú problematiku preskúmať v prvom rade z hľadiska procesného postavenia spoločnosti Fliesen-Zentrum v súvislosti s antidumpingovým konaním.

112. Považujem za jasné, že keďže Fliesen-Zentrum nie je prepojená s nijakým z čínskych vývozcov a nezúčastnila sa na procese prešetrovania, nemôže sa ako taká domáhať individuálneho práva na obhajobu, a že Komisia uviedla pádne dôvody na konštatovanie, že také právo nemôže odvodiť od strán, ktoré sa na konaní zúčastnili.

113. V súvislosti s konaním vo veci samej a týmto prejudiciálnym konaním teda treba nájsť odpoveď na otázku, či bolo odôvodnenie primerané pre všeobecne uplatniteľný regulačný akt. Inými slovami, bolo postačujúce na to, aby dotknuté osoby (ktoré nie sú dotknuté priamo a individuálne) pochopili úvahy inštitúcií a aby Súdny dvor mohol vykonať svoju právomoc preskúmania? Bolo na tento účel nevyhnutné uviesť podrobné informácie o úpravách vykonaných na zohľadnenie rozdielov ovplyvňujúcich kvalitu, marketingové vlastnosti a nezrovnalosti v nákladoch?

114. Všetky informácie, ktoré má k dispozícii Súdny dvor alebo strany, ktorých sa antidumpingové clá vo všeobecnosti dotýkajú, sú uvedené v odôvodnení 61 dočasného nariadenia, na ktoré odkazujú odôvodnenia 77, 86 a 87 konečného nariadenia, a znejú takto: „Normálna hodnota sa upravila pri rozdieloch v základných vlastnostiach – najmä vzhľadom na označenie OEM (original equipment manufacturer, výrobca pôvodného zariadenia), ako aj pri rozdieloch v kvalite určitých typov nevyrábaných analogickým výrobcom z krajiny – v prípade nižších nákladov týkajúcich sa neporcelánových obkladačiek. Vo všetkých prípadoch, o ktorých sa zistilo, že sú oprávnené, presné a podložené overenými dôkazmi, boli vykonané prípadné ďalšie úpravy týkajúce sa zaoceánskej prepravy, poistenia, manipulácie a pomocných nákladov, balenia, úveru, bankových poplatkov a provízií.“

115. Domnievam sa, že takéto vyhlásenie v zásade musí predstavovať dostatočné vysvetlenie všeobecne uplatniteľného aktu. Uvádza druh uskutočnenej úpravy a prinajmenšom implicitne smer, ktorým boli čísla upravené – konkrétne smerom nadol.

116. Samozrejme, bez konkrétnych čísel je pre len nepriamo dotknutú stranu (akou je dovozca v postavení spoločnosti Fliesen-Zentrum) alebo Súdny dvor nemožné skontrolovať presné výpočty. A vo vzťahu k spoločnosti Fliesen-Zentrum (a k obchodu s keramickými obkladačkami vo všeobecnosti) sa zdá byť rozumné uznať, že tieto údaje by mali zostať dôverné.

117. Keby existoval osobitný dôkaz o tom, že úpravy neboli vykonané správne, Súdny dvor by mohol zvážiť, či nie je potrebné vyžiadať si čísla a preskúmať ich. Vzhľadom na súčasné znenie Rokovacieho poriadku by som v tomto ohľade opäť odporúčala opatrnosť.

118. Taký osobitný dôkaz však nie je k dispozícii a vzhľadom na jeho neexistenciu a na postavenie spoločnosti Fliesen-Zentrum vo vzťahu k antidumpingovému konaniu ako celku podľa všetkého nie je dôvod na to, aby si Súdny dvor vyžiadal podrobnejšie informácie o úpravách. Pokiaľ sa Fliesen-Zentrum, rovnako ako akákoľvek iná nepriamo dotknutá strana, musí v zásade uspokojiť s odôvodnením, ktoré je v súlade s požiadavkami týkajúcimi sa opatrenia určeného na všeobecné uplatnenie, skutočnosť, že podá žalobu na vnútroštátnom súde, ktorý v tejto súvislosti podá Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania, ju neoprávňuje požadovať, aby Súdny dvor v tomto smere preskúmal informácie, ktoré by mal k dispozícii Všeobecný súd v inej súvislosti, a to v súvislosti s priamou žalobou podanou kvalifikovanou stranou priamo dotknutou antidumpingovým opatrením.

119. V dôsledku toho síce môže pretrvávať určitá neistota v súvislosti s podrobnosťami týkajúcimi sa presnosti výpočtu normálnej hodnoty z údajov poskytnutých predmetným výrobcom z USA, ktorá by mohla byť relevantná v prípade priamej žaloby podanej kvalifikovanou stranou pred Všeobecným súdom, nezdá sa mi však, že táto neistota je taká, aby na základe nej mohol Súdny dvor v osobitnom procesnom kontexte, v ktorom je položená uvedená otázka, oprávnene konštatovať, že napadnuté nariadenie je neplatné.

Výber vzorky

Antidumpingové nariadenia

Dočasné nariadenie

120. Výber vzorky čínskych výrobcov a výrobcov z Únie v súlade s článkom 17 základného nariadenia je objasnený v odôvodneniach 4 až 13. V odôvodnení 4 je uvedené, že Komisia požiadala všetkých známych vyvážajúcich výrobcov v Číne, dovozcov a výrobcov z Únie, aby sa jej prihlásili a poskytli základné informácie o svojej činnosti súvisiacej s príslušným výrobkom za obdobie prešetrovania. Odôvodnenia ďalej pokračujú takto:

„2.1. Výber vzorky čínskych vyvážajúcich výrobcov

- (5) V rámci výberu vzorky bolo doručených stopäť riadnych odpovedí od vyvážajúcich výrobcov v Číne, na ktorých pripadá 47 % dovozu počas obdobia prešetrovania...
- (6) V súlade s článkom 17 ods. 1 základného nariadenia vybrala Komisia vzorku vyvážajúcich výrobcov na základe najväčšieho reprezentatívneho objemu vývozu príslušného výrobku do Únie, ktorý sa dal v rámci danej lehoty primerane prešetriť. Vybranú vzorku tvorili tri skupiny predstavujúce 10 individuálnych výrobcov, na ktorých pripadá 14,4 % celkového objemu dovozu z Číny do Únie a 31,3 % celkového objemu za spolupracujúcich vývozcov počas obdobia prešetrovania. S príslušnými stranami a čínskymi orgánmi sa v súlade s článkom 17 ods. 2 základného nariadenia prekonzultoval výber vzorky. K návrhu vzorky bol doručený celý rad pripomienok. Pri výbere konečnej vzorky sa zohľadnili pripomienky, ktoré sa považovali za vhodné.

2.2. Výber vzorky výrobcov z Únie

- (7) [CET] potvrdila listom, ktorý poslala Komisii, že všetky navrhovateľské spoločnosti súhlasili s tým, aby sa uvažovalo o ich zaradení do vzorky. Spolu s inými spoločnosťami, ktoré sa prihlásili, boli takto Komisii poskytnuté informácie od 73 výrobcov z Únie.
- (8) V rámci výberu vzorky sa zohľadnila veľká fragmentácia sektora keramických obkladačiek. S cieľom zabezpečiť, aby pri analýze ujmy nedominovali výsledky veľkých spoločností, ale aby sa dostatočne zohľadnila situácia malých spoločností, na ktoré spolu pripadá najväčší podiel výroby v Únii, sa usúdilo, že vo vzorke by mali byť zastúpené všetky segmenty, t. j. malé, stredné aj veľké spoločnosti.
- (9) Na základe objemu ročnej výroby sa rozlišovalo medzi tromi segmentmi:
 - segment 1: veľké spoločnosti – objem výroby väčší než 10 miliónov m²,
 - segment 2: stredné spoločnosti – objem výroby od 5 do 10 miliónov m²,

— segment 3: malé spoločnosti – objem výroby menší než 5 miliónov m².

- (10) Pri analýze mikroekonomických ukazovateľov sa výsledky spoločností zaradených do vzorky v špecifickom segmente vážili podľa podielu tohto segmentu na celkovej výrobe v Únii (s použitím špecifickej váhy každého segmentu v celom sektore keramických obkladačiek). Podľa informácií zozbieraných v priebehu prešetrovania pripadá na výrobcov každého zo segmentov 1 a 2 približne jedna štvrtina celkovej výroby v Únii a na výrobcov zo segmentu 3 asi polovica celkovej výroby v Únii. Viac ako 350 spoločností patrí do segmentu malých spoločností. Viac ako 40 spoločností patrí do segmentu stredných spoločností a viac ako 20 do segmentu veľkých spoločností.
- (11) Do vzorky bolo zaradených desať spoločností. Po zohľadnení predaja, výroby a geografickej polohy ide o najväčšie spoločnosti v každom z týchto troch segmentov. Jedna spoločnosť zaradená do vzorky patrí do segmentu veľkých spoločností, štyri do segmentu stredných spoločností a päť do segmentu malých spoločností. Vybrané spoločnosti sídlia v šiestich členských štátoch (Taliansko, Španielsko, Poľsko, Portugalsko, Nemecko a Francúzsko), na ktoré spolu pripadá viac ako 90 % celkovej výroby v Únii. Táto vzorka predstavovala 24 % výroby, ktorú spolu vyprodukovali spolupracujúci výrobcovia, a 7 % celkovej výroby v Únii.
- (12) Počas prešetrovania sa jedna spoločnosť z Poľska zaradená do vzorky rozhodla, že už nebude pri prešetrovaní spolupracovať. Komisii sa nepodarilo nájsť žiadneho iného výrobcu so sídlom v Poľsku, ktorý by pri prešetrovaní spolupracoval.
- (13) Napriek zastaveniu spolupráce s poľským výrobcom bola reprezentatívnosť vzorky podľa všetkých kritérií uvedených v odôvodneniach 8 a 10 aj naďalej vysoká. Dospelo sa preto k rozhodnutiu, že v konaní sa môže pokračovať s deviatimi výrobcami z piatich členských štátov zaradenými do vzorky.“

Konečné nariadenie

121. Výberu vzorky sa venujú odôvodnenia 9 až 33. V odôvodneniach 9 až 12 je zamietnutá námietka týkajúca sa dvoch čínskych vyvážajúcich výrobcov, ktorá v prejednávanej veci nie je relevantná. V odôvodnení 13 sa konštatuje: „Vzhľadom na to, že neboli predložené žiadne ďalšie pripomienky, odôvodnenia 5 a 6 dočasného nariadenia sa týmto potvrdzujú.“

122. Pokiaľ ide o otázky relevantné v prejednávanej veci, v odôvodneniach 16 až 33 je uvedené:

- „(16) Jedna zainteresovaná strana tvrdila, že rozdelenie výrobného odvetvia Únie na rôzne segmenty a geografické pokrytie vzorky znamenajú, že vzorka nie je štatisticky platná. Z tohto hľadiska je potrebné pripomenúť, že odvetvie výroby keramických obkladačiek v Únii je veľmi rozdrobené a zahŕňa viac ako 500 výrobcov. Zistilo sa aj to, že výrobné odvetvie bolo zastúpené vo všetkých troch výrobných segmentoch, t. j. vo veľkých, stredných a malých spoločnostiach. S cieľom zabezpečiť, aby pri analýze ujmy nedominovali výsledky veľkých spoločností, ale aby sa dostatočne zohľadnila situácia malých spoločností, na ktoré spolu pripadá najväčší podiel výroby v Únii, sa usúdilo, že vo vzorke by mali byť zastúpené všetky segmenty t. j. malé, stredné aj veľké spoločnosti. V rámci každého zo segmentov boli vybrané najväčšie spoločnosti, za predpokladu, že sa mohla zabezpečiť geografická reprezentatívnosť.“
- (17) Jedna zainteresovaná strana tvrdila, že Komisia nepreukázala, že vzorka zostala po vylúčení poľského výrobcu reprezentatívnou, a že bola v každom prípade nedostatočne reprezentatívna v zmysle objemu predaja na trhu Únie.

- (18) Je pravda, že jeden poľský výrobca sa rozhodol ukončiť spoluprácu, a preto musel byť vylúčený zo vzorky. Na to, aby vzorka bola reprezentatívnou, však nie je nutné, aby odrážala presné geografické rozloženie a váhu vyrábajúcich členských štátov. Vzhľadom na to, že geografické rozloženie je iba jedným zo zohľadňovaných faktorov na zabezpečenie reprezentatívnosti, takýto prístup by nebol administratívne možný. Je skôr postačujúce, že vzorka v značnej miere odráža podiely hlavných príslušných vyrábajúcich krajín. Pri posudzovaní na základe tohto kritéria sa zistilo, že vylúčenie poľskej spoločnosti nemalo vplyv na celkovú reprezentatívnosť vzorky. Na základe tejto skutočnosti sa potvrdzuje, že vzorka výrobcov z Únie bola dostatočne reprezentatívna v zmysle článku 17 základného nariadenia.
- (19) Pokiaľ ide o tvrdenie týkajúce sa reprezentatívnosti vzorky, je potrebné pripomenúť, že vzhľadom na to, že výrobné odvetvie Únie je veľmi rozdrobené, nemožno predísť tomu, aby spoločnosti vo vzorke tvorili pomerne malú časť celkovej výroby Únie. V každom prípade sa v článku 17 základného nariadenia uvádza, že prešetrovania sa môžu obmedziť na vzorky, ktoré sú buď štatisticky platné alebo ktoré predstavujú najväčší reprezentatívny objem výroby, predaja alebo vývozu, ktorý sa dá primerane preskúmať, ale bez uvedenia akéhokoľvek kvantitatívneho limitu, pokiaľ ide o úroveň takéhoto reprezentatívneho objemu. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa potvrdzuje, že vybraná vzorka bola reprezentatívna v zmysle článku 17 základného nariadenia.
- (20) Jedna zainteresovaná strana tvrdila, že Komisia nezaradila do vzorky výrobcov z Únie, ktorí ponúkajú nízke predajné ceny a ktorí majú sídlo v krajinách, medzi ktoré patrí Poľsko a Česká republika; preto by takto získaná vzorka nebola reprezentatívnou vzorkou priemerných predajných cien výrobcov z Únie.
- (21) V reakcii na uvedené tvrdenie Komisia zistila, že priemerné predajné ceny vzorky výrobného odvetvia Únie boli v tom istom rozmedzí ako priemerné predajné ceny vo verejne dostupných štatistikách. V každom prípade a ako je vysvetlené v odôvodnení 125, prešetrovanie ukázalo, že aj keby sa zohľadnili verejne dostupné ceny za tieto krajiny, konečné zistenia by sa významne nezmenili.
- (22) Niekoľko strán predložilo pripomienky k metodike použitej na výber vzorky výrobného odvetvia Únie v porovnaní s výberom vzorky čínskych vývozcov, ktorá bola založená výlučne na objeme vývozu.
- (23) Pokiaľ ide o rôzne metodiky použité na výber vzorky výrobcov z Únie na jednej strane a čínskych vyvážajúcich výrobcov na strane druhej, je potrebné uviesť, že tieto metodiky boli použité v súlade s cieľmi výberu vzorky. Pokiaľ ide o výrobné odvetvie Únie, Komisia musela posúdiť situáciu celého výrobného odvetvia, a preto sa vybrali kritériá, ktoré by zabezpečili najreprezentatívnejší obraz o celom sektore. Pokiaľ ide o čínskych vývozcov, považovalo sa za primerané vybrať vzorku na základe najväčšieho objemu vývozu príslušného výrobku, a preto boli do vzorky vybraní najväčší vývozcovia. Je potrebné tiež uviesť, že v článku 17 základného nariadenia neexistuje žiadna povinnosť, aby obe vzorky boli vybrané na základe rovnakých kritérií. Spolupracujúce strany v Číne, ako aj čínske orgány mali okrem toho v tomto prípade možnosť pred dokončením vzorky čínskych vyvážajúcich výrobcov predložiť pripomienky k navrhutej vzorke. Boli doručené pripomienky k zloženiu vzorky, ale nie k jej reprezentatívnosti.
- (24) Po konečnom zverejnení združenie dovozcov tvrdilo, že článok 17 základného nariadenia znamená, že vzorky výrobcov z Únie a vyvážajúcich výrobcov by sa mali vytvoriť na základe rovnakých kritérií. Niekoľko čínskych strán naďalej tvrdilo, že po konečnom zverejnení došlo pri výbere príslušných vzoriek k diskriminácii, pokiaľ ide o zaobchádzanie s čínskymi vyvážajúcimi výrobcami a výrobcami z Únie.

- (25) V reakcii na tvrdenie po konečnom zverejnení, že pri výbere vzoriek výrobcov z Únie a vyvážajúcich výrobcov sa mali uplatňovať rovnaké kritériá z dôvodov uvedených v odôvodnení 23, sa usudzuje, že tieto vzorky sa môžu vytvoriť na základe rôznych kritérií. Za týchto okolností sa toto tvrdenie zamietajú.
- (26) Vzhľadom na to, že neboli doručené žiadne pripomienky k reprezentatívnosti vzorky, ako je uvedené v odôvodnení 23, tieto strany tvrdili, že v čase výberu vzoriek čínske strany neboli informované o tom, že na výber vzoriek boli použité rôzne kritériá výberu, a preto nemohli k tejto skutočnosti predložiť pripomienky.
- ...
- (28) Po konečnom zverejnení jedna zainteresovaná strana tvrdila, že tým, že Komisia pri výbere vzorky zohľadnila rôzne segmenty, porušila článok 4 ods. 1 základného nariadenia, v ktorom sa stanovuje, že analýza by sa mala uskutočniť vo vzťahu k výrobnému odvetviu Únie ako celku a nie k určitým skupinám alebo typom spoločností.
- (29) Tvrdenie, že rozdelenie vzorky na tri segmenty je porušením článku 4 ods. 1 základného nariadenia, sa nemôže potvrdiť. Ako možno vyvodiť z odôvodnenia 23, vybraná vzorka predstavovala celé výrobné odvetvie Únie a nie iba osobitnú skupinu spoločností, ako tvrdila príslušná strana. Okrem toho článok 17 ods. 1 základného nariadenia osobitne umožňuje vybrať vzorku na stanovenie ujemy. Toto tvrdenie bolo preto nepodložené a zamietnuté.
- (30) Po konečnom zverejnení tá istá zainteresovaná strana spochybnila skutočnosť, že pri výbere vzorky bolo zohľadnené geografické rozloženie, pričom tvrdila, že Únia je jediným trhom a že článok 17 ods. 1 základného nariadenia iba umožňuje, aby vzorka bola vybraná na základe najväčšieho reprezentatívneho objemu.
- (31) Pokiaľ ide o tvrdenie o použití kritériá geografického rozloženia, je potrebné uviesť, že je to rozdrobené výrobné odvetvie a na posúdenie reprezentatívnosti vybraných spoločností sa používa geografické rozloženie výrobcov medzi členskými štátmi s cieľom zohľadniť rôzne situácie, ktoré môžu nastať v Únii. Vzorka zahŕňa členské štáty, v ktorých sa vyrába približne 90 % výroby Únie; po vylúčení poľskej spoločnosti zostala táto úroveň vysoká približne 80 %. Metodika použitá Komisiou teda zabezpečila, že vzorka bola reprezentatívnou vzorkou výroby Únie ako celku a bola v súlade s článkom 17 ods. 1 základného nariadenia. Toto tvrdenie bolo preto zamietnuté.
- (32) Po konečnom zverejnení jedna zainteresovaná strana tvrdila, že do vzorky výrobcov z Únie boli vybrané iba stredné a malé podniky, ktoré mali údajne vyššie náklady a ceny, ako veľké čínske spoločnosti.
- (33) Toto tvrdenie nebolo podporené žiadnymi dôkazmi. Je potrebné uviesť, že vzorka obsahovala spoločnosti zo všetkých segmentov. Okrem veľkosti spoločnosti môžu mať na náklady vplyv aj ďalšie faktory, medzi ktoré patria náklady na suroviny, odpisy alebo využitie kapacity.“

123. Aj odôvodnenia 125 a 126 sú relevantné vo vzťahu k tejto problematike:

„(125) Jedna zainteresovaná strana, ako už bolo uvedené v odôvodnení 20, spochybnila zistenia v odôvodneniach 96 až 99 dočasného nariadenia, pokiaľ ide o predajné ceny výrobného odvetvia Únie, pričom tvrdila, že Komisia do svojho stanovenia jednotkovej ceny Únie nezahrnula výrobcov z Poľska a Českej republiky, a že zistenia neboli v súlade so skutočnými verejne dostupnými údajmi.

(126) Pokiaľ ide o toto tvrdenie, bola urobená simulácia s predajnými cenami zaznamenanými v Poľsku, ktoré tvorí približne 10 % celkovej výroby v Únii. Simulácia nebola vykonaná v prípade Českej republiky, ktorej výroba predstavuje menej ako 3 % celkovej výroby v Únii. Simulácia ukázala, že aj keď sa zohľadnia poľské ceny, konečné zistenia sa zmysluplne nezmenia. Nakoniec Komisia v súlade so svojou metodikou vypočítala predajné ceny výrobného odvetvia Únie po príslušných úpravách, aby získala ceny pre prvého nezávislého zákazníka s cieľom zabezpečiť porovnateľnosť s čínskymi predajnými cenami.“

Problémy a tvrdenia

124. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že Komisia na určenie úrovne podhodnotenia cien použila výber vzorky, ktorý je podľa článku 17 ods. 1 základného nariadenia možný „v prípadoch, kde je počet osôb, ktoré podali podnet, vývozcov alebo dovozcov, druhov výrobkov alebo transakcií veľký“. Je možné použiť dva druhy výberu vzorky: „výber primeraného počtu strán, výrobkov alebo transakcií použitím vzoriek, ktoré sú štatisticky správne na základe informácií dostupných v čase výberu“ alebo „najväčší reprezentatívny objem výroby, odbytu alebo celkového vývozu, ktorý možno v rámci dostupného času primerane preskúmať“. Je jasné, že prvý typ výberu vzorky bol použitý na určenie cien výrobcov z Únie a druhý typ na určenie cien čínskych výrobcov. Vnútroštátny súd sa pýta, či je taký prístup právoplatný vzhľadom na to, že viedol k výberu vzorky predovšetkým spomedzi veľkého počtu malých výrobcov z Únie (predstavujúcich len 7 % výroby v Únii) a malého počtu veľkých čínskych výrobcov (14,4 % čínskej výroby), hoci oba trhy sú veľmi rozdrobené a tvoria ich najmä MSP. Vzorky tak nemuseli byť porovnateľné, čo by vyvolávalo pochybnosti v súvislosti s objektivitou určenia cien. Všetci výrobcovia z Únie vybratí do vzorky boli okrem toho zo západných členských štátov s vyššími cenami a nebol medzi nimi ani jeden z členských štátov s nižšími cenami. Nie je preto jednoznačné, že zistené úrovne podhodnotenia cien (43,2 % až 55,7 % podľa odôvodnenia 113 konečného nariadenia) boli presne a objektívne určené.

125. Fliesen-Zentrum opäť uvádza do veľkej miery tie isté úvahy, hoci podrobnejšie, zdôrazňujúc potrebu vybrať obe vzorky porovnateľným spôsobom. Reprezentatívnosť vzorky Únie by okrem toho mala vychádzať z pokrytia najmenej 25 % výrobcov z Únie v súlade s minimálnou požiadavkou na začatie prešetrovania.⁵⁰ Postup Komisie, ktorá neporovnávala podobné s podobným, je v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania, s požiadavkou objektivnosti podľa článku 3 ods. 2 základného nariadenia a s pravidlom nižšieho cla upraveným v článku 9 ods. 4 toho istého nariadenia. Navyše použitie vzoriek zastupujúcich len 7 % a 14,4 % príslušných trhov nepostačuje na dosiahnutie požadovaného stupňa reprezentatívnosti.

126. Rada po prvé tvrdí, že ujma spôsobená výrobnému odvetviu Únie bola posúdená na základe makroekonomických a mikroekonomických údajov týkajúcich sa celého výrobného odvetvia a výrobcov z Únie vybratých do vzorky; zloženie čínskej vzorky ju nemohlo ovplyvniť. Po druhej vzorka Únie zohľadňovala rozdrobenosť výrobného odvetvia. Poľskí alebo českí výrobcovia do nej neboli zaradení, lebo poľský výrobca prestal spolupracovať a česká výroba predstavuje menej ako 3 % výroby v Únii, no Komisia uskutočnila simuláciu vrátane poľských cien a konštatovala, že rozdiel je malý. Po tretie Fliesen-Zentrum počas konania nepredložila pripomienky týkajúce sa zloženia čínskej vzorky a teraz počas prejudiciálneho konania to nemôže urobiť. V každom prípade použitie odlišnej metódy v prípade čínskej vzorky je vecou voľnej úvahy inštitúcií a v tomto prípade zabezpečilo maximálnu reprezentatívnosť pre každú skupinu. Uložené antidumpingové clá boli napokon v každom prípade nižšie než zistené dumpingové rozpätia.

50 — Článok 5 ods. 4 základného nariadenia zakazuje začatie prešetrovania na základe podnetu od výrobcov predstavujúcich menej ako 25 % výroby v Únii. Fliesen-Zentrum odkazuje na určité prípady, v ktorých sa vychádzalo z toho, že na výber vzorky postačuje 40 % až 50 % výroby v Únii.

127. Komisia uvádza, že je nesprávne predpokladať, že účelom oboch vzoriek je len stanoviť úroveň podhodnotenia. Vzorka Únie slúži aj na zhromaždenie širokej škály mikroekonomických údajov, ktoré by sa mali týkať všetkých kategórií výrobcov z Únie, aby sa zistili rozdiely v závislosti od zemepisnej polohy alebo veľkosti, zatiaľ čo vzorka vývozcov má zastupovať čo najvyšší podiel dovozu do Únie, aby sa zabezpečilo, že ceny sa budú čo najviac blížiť skutočnému priemeru. Použitie dvoch metód je preto plne opodstatnené, nie je v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania a nespochybňuje objektivnosť analýzy. Pokiaľ ide o to, že vzorka Únie nezahŕňa východoeurópskych výrobcov, inštitúcie nemajú prostriedky na vynútenie spolupráce a najväčší poľskí výrobcovia spoluprácu odmietli. Východná Európa v každom prípade predstavuje 80 % výroby v Únii a z verejne dostupných údajov z Poľska a Českej republiky vyplynulo, že ich zahrnutie by toho veľa nezmenilo.

128. Pokiaľ ide o možnosť uloženia nižšieho cla v prípade stanovenia rozpätia cenového podhodnotenia na odlišnom základe, Komisia uvádza, že návrh napadnutého nariadenia bol vypracovaný v angličtine a výraz „underselling margin“ [rozpätie predaja pod cenu; rozdiel medzi dumpingovými cenami a cieľovými cenami výrobného odvetvia Únie – „Zielunterbietungsspanne“ v nemčine a „marge de sous-cotation des prix indicatifs“ vo francúzštine, ekvivalent „injury margin“ (rozpätie ujmy)] bol nesprávne preložený⁵¹ do nemčiny (a francúzštiny), akoby išlo o „undercutting margin“ (rozdiel medzi dumpingovými cenami a skutočnými cenami výrobného odvetvia Únie, ktoré sú už stlačené účinkom dumpingu – „Preisunterbietungsspanne“ v nemčine a „marge de sous-cotation des prix“ vo francúzštine).

Posúdenie

129. Hlavná otázka v tomto ohľade znie, či keď inštitúcie zistili, že „došlo prostredníctvom dumpingových dovozov k významnému zníženiu cien v porovnaní s cenou podobného výrobku výrobného odvetvia [Únie]“ (článok 3 ods. 3 základného nariadenia), porovnanie, ktoré uskutočnili, bolo neplatné v dôsledku toho, že jedna z dvoch metód výberu vzorky stanovená v článku 17 ods. 1 základného nariadenia bola použitá na posúdenie čínskych cien a druhá na posúdenie cien v Únii. Druhotne treba odpovedať na otázku, či bolo potrebné zahrnúť do vzorky Únie jedného alebo viacerých výrobcov z východoeurópskych členských štátov, v ktorých sú ceny údajne nižšie, a či bola vzorka Únie dostatočne reprezentatívna. Pokiaľ niektorý z týchto faktorov viedol k nadsadenému odhadu cenového podhodnotenia, následne treba nájsť odpoveď na otázku, či táto skutočnosť mala viesť k uplatneniu pravidla nižšieho cla podľa článku 9 ods. 4 základného nariadenia.

130. Najprv sa budem venovať druhotným otázkam a uvediem, že dôvody nezahrnutia poľských a českých výrobcov, ktoré sú uvedené v dočasnom i konečnom nariadení a v pripomienkach inštitúcií, považujem za rozumné a konzistentné. Rozhodnutie o výbere výrobcov podľa môjho názoru skutočne patrí do právomoci voľnej úvahy inštitúcií pri posudzovaní zložitej hospodárskej situácie a nemožno ich viniť za to, že poľský výrobca prestal spolupracovať v priebehu prešetrovania, alebo za to, že ostatní výrobcovia spoluprácu odmietli. Okrem toho sa uskutočnili kontroly na overenie toho, či výsledky neboli výrazne ovplyvnené nepoužitím údajov od východoeurópskych (zvlášť poľských) výrobcov.

131. Pokiaľ ide o reprezentatívnosť, tvrdenie spoločnosti Fliesen-Zentrum, podľa ktorého vzorka Únie musí zahŕňať aspoň 25 % výroby v Únii, je podľa môjho názoru nedôvodné. Článok 5 ods. 4 základného nariadenia sa netýka reprezentatívnosti vzoriek a ani jeden z citovaných rozsudkov jej tvrdenie nepodporuje.

51 — Najmä v odôvodnení 198 konečného nariadenia: „Je potrebné tiež uviesť, že rozpätia predaja pod cenu sú vyššie ako dumpingové rozpätia stanovené v odôvodneniach 88 až 93, a preto by dumpingové rozpätia mali slúžiť ako základ na stanovenie úrovne cla podľa pravidla nižšieho cla.“ (Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.)

132. Teraz prejdem k hlavnej otázke a poukážem v prvom rade na to, že v článku 17 ods. 1 základného nariadenia nie je stanovená výslovná požiadavka, podľa ktorej musia byť jednotlivé vzorky vybraté na presne porovnateľnom základe. Domnievam sa, že toto ustanovenie nemožno vykladať ani v tom zmysle, že obsahuje implicitnú požiadavku tohto druhu, keďže sa vzťahuje na „príp[ad]y, kde je počet osôb, ktoré podali podnet, vývozcov alebo dovozcov, druhov výrobkov alebo transakcií veľký“, a obmedzuje sa na „výber primeraného počtu strán, výrobkov alebo transakcií“. Samotné tieto kategórie nemôžu byť vždy porovnateľné, takže porovnateľnosť metód výberu vzorky často nie je možná.

133. Okrem toho je z článku 17 ods. 2 základného nariadenia jasné, že konečný výber strán, typov výrobkov alebo transakcií je na Komisii. Inštitúcie podľa môjho názoru uviedli primerané dôvody svojho postupu. Pokiaľ ide o ceny čínskeho dovozu, išlo hlavne o dosiahnutie čo najväčšieho priblíženia sa k presnej priemernej cene a na tento účel bolo logické vybrať vývozcov, ktorí predstavujú najvyšší objem predaja. Výber vzorky výrobného odvetvia Únie však mal byť vhodný na širšiu škálu účelov, a preto sa nemohol obmedziť na najväčších výrobcov.

134. Je však pravda, že určenie ujmy musí zahŕňať „objektívne preskúmanie“ objemu dumpingových dovozov, ich účinku na ceny na trhu v Únii a ich vplyvu na výrobné odvetvie Únie (článok 3 ods. 2 základného nariadenia) a že vzorky musia byť „štatisticky správne“ (článok 17 ods. 1).

135. V tomto smere sa nesporne zdá byť aspoň možné, že metóda použitá pre Čínu (najväčší objem, a teda najväčší výrobcovia) mohla viesť k určeniu nižšej ceny, než keby bol do vzorky zahrnutý vyšší počet menších výrobcov; väčší výrobcovia môžu byť schopní využívať úspory z rozsahu, a teda predávať za nižšie ceny. Naopak a z toho istého dôvodu, metóda použitá pre Úniu mohla viesť k určeniu vyššej ceny. V takom prípade by zistená úroveň podhodnotenia cien mohla byť vyššia, než keby boli obe vzorky vybraté rovnakou metódou. (To isté by platilo pre predaj pod cenu, ktorý vychádzal z údajov z tých istých zdrojov, takže tvrdenia Komisie týkajúce sa terminológie a prekladu sa v tomto smere nejavia byť zvlášť relevantné.)

136. Tieto možnosti však v nijakom prípade nie sú isté a Súdnemu dvoru neboli predložené podrobné údaje alebo výpočty, na základe ktorých by mohli byť osobitne dôveryhodné. Ďalšia rovnako prijateľná možnosť je, že čínske vývozné ceny boli určené skôr konkurenčnými podmienkami na dovážajúcom trhu než veľkosťou alebo kapacitou výrobcu, takže odlišná metóda výberu vzorky čínskych vývozcov by nevedla k inému výsledku.⁵² Bez preukázania preto nemožno vychádzať z toho, že úroveň cenového podhodnotenia alebo predaja pod cenu by bola výrazne odlišná v prípade použitia tej istej metódy výberu pre obe vzorky.

137. Vzhľadom na to nevidím dôvod domnievať sa, že posúdenie podhodnotenia cien v napadnutom nariadení je akýmkoľvek spôsobom neplatné v dôsledku použitia dvoch odlišných metód výberu vzorky alebo že ide o nezlučiteľnosť s pravidlom nižšieho cla podľa článku 9 ods. 4 základného nariadenia.

52 — Z údajov Eurostatu uvedených vo veci C-569/13, Bricmate, podľa všetkého vyplýva, že počas celého obdobia, ktoré bolo predmetom prešetrovania, boli dovozné ceny keramických obkladačiek z Číny podstatne a systematicky vyššie v Nemecku než v Spojenom kráľovstve, hoci množstvá dovážané do týchto dvoch členských štátov boli zhruba porovnateľné. Ceny (malých objemov) obkladačiek dovážaných do Lotyšska a Rumunska však boli systematicky nižšie, a to dokonca v ešte výraznejšom rozsahu.

Návrh

138. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy sa domnievam, že Súdny dvor by mal odpovedať Finanzgericht München v tom zmysle, že vykonávacie nariadenie Rady (EÚ) č. 917/2011 z 12. septembra 2011, ktorým sa ukladá konečné antidumpingové clo a s konečnou platnosťou vyberá dočasné clo uložené na dovoz keramických obkladačiek s pôvodom v Čínskej ľudovej republike, nie je neplatné z nijakého dôvodu uvedeného v návrhu na začatie prejudiciálneho konania.