



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. julija 2012*

„Pritožba — Trgovinska politika — Damping — Uvoz glifosata s poreklom iz Kitajske — Uredba (ES) št. 384/96 — Člen 2(7)(b) in (c) — Status podjetja, ki deluje v pogojih tržnega gospodarstva — Pojem ‚večje vmešavanje države‘ v smislu člena 2(7)(c), prva alineja — Delničar, ki je javni subjekt in ki de facto nadzoruje generalno skupščino delničarjev proizvajalca — Izenačevanje takega nadzora z ‚večjim vmešavanjem‘ — Presoja mehanizma žigosanja izvoznih pogodb — Meje sodnega nadzora — Presoja predloženih dokazov“

V zadevi C-337/09 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča, vložene 18. avgusta 2009,

Svet Evropske unije, ki ga zastopa J.-P. Hix, zastopnik, skupaj z G. Berrischem, odvetnikom,

pritožnik,

druge stranke v postopku so

Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd s sedežem v Jiande Cityju (Kitajska), ki jo je sprva zastopal D. Horovitz, odvetnik, nato F. Graafsma, J. Cornelis, A. Woolich in K. Adamantopoulos, odvetniki, in D. Moulis, barrister,

tožeča stranka na prvi stopnji,

Evropska komisija, ki jo zastopajo T. Scharf, N. Khan in K. Talabér-Ritz, zastopniki,

Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (Audace), ki jo zastopa J. Flynn, QC,

intervenienta na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský in M. Safjan, predsedniki senatov, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič (poročevalec), A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, in J.-J. Kasel, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. novembra 2011,

* Jezik postopka: angleščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 19. januarja 2012

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Svet Evropske unije s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti (zdaj Splošno sodišče) z dne 17. junija 2009 v zadevi Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group proti Svetu (T-498/04, ZOdl., str. II-1969, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je bil člen 1 Uredbe Sveta (ES) št. 1683/2004 z dne 24. septembra 2004 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve na uvoz glifosata s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL L 303, str. 1, v nadaljevanju: sporna uredba) razglašen za ničen v delu, v katerem se nanaša na družbo Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd (v nadaljevanju: Xinanchem).

Pravni okvir

- 2 Člen 2, od (1) do (6), Uredbe Sveta (ES) št. 384/96 z dne 22. decembra 1995 o zaščiti proti dumpinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 10, str. 45), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 461/2004 z dne 8. marca 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 10, str. 150, v nadaljevanju: osnovna uredba), določa za ugotovitev obstoja dampinga splošna pravila v zvezi z metodo določitve zneska, imenovanega „normalna vrednost“.
- 3 Člen 2(7)(a) osnovne uredbe določa posebno pravilo v zvezi z metodo določitve te normalne vrednosti za uvoz iz držav brez tržnega gospodarstva. Za te države se normalna vrednost na splošno določi na podlagi cene ali računsko določene vrednosti v tretji državi s tržnim gospodarstvom (metoda „primerljive države“).
- 4 V skladu s členom 2(7)(b) osnovne uredbe se splošna pravila, določena v odstavkih od 1 do 6 tega člena, vseeno uporabljajo za nekatere države, ki nimajo tržnega gospodarstva, med njimi tudi za Ljudsko republiko Kitajsko, če se na podlagi ustrezno utemeljenih zahtevkov enega ali več proizvajalcev, vključenih v protidampinško preiskavo, pokaže, da za tega proizvajalca ali proizvajalce prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva glede proizvodnje in prodaje zadevnega podobnega izdelka.
- 5 Merila in postopki za ugotovitev, ali so izpolnjeni pogoji tržnega gospodarstva, so natančno opredeljeni v členu 2(7)(c) osnovne uredbe. Ta določa:

„Zahtevk [...] na podlagi [določb v odstavku 7](b) mora biti vložen pisno in vsebovati zadostne dokaze, da proizvajalec deluje v pogojih tržnega gospodarstva, to je, če:

- se odločitve podjetij glede cen, stroškov in vložkov, vključno npr. s surovinami, stroški tehnologije in dela, obsegom proizvodnje, prodajo in vlaganji sprejemajo kot odziv na tržne signale, ki odražajo ponudbo in povpraševanje, in brez večjega vmešavanja države s tem v zvezi, stroški za glavne vložke pa v glavnem odražajo tržne vrednosti,
- imajo podjetja jasno določeno zbirko računovodskih evidenc, ki se pregledujejo neodvisno, v skladu z mednarodnimi računovodskimi standardi in se uporabljajo v vse namene,
- proizvodni stroški in finančna situacija podjetij niso podvrženi bistvenemu izkrivljanju, ki se prenaša še iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva, zlasti v zvezi z amortizacijo sredstev, druge vrste odpisov, blagovne menjave in plačila preko kompenzacij dolgov,

— za zadevna podjetja velja stečajno pravo in pravo lastninskih razmerij, ki zagotavlja pravno varnost in stabilnost za delovanje podjetij,

in

— se pretvorbe glede menjalnega tečaja izvajajo po tržnem tečaju.

[...]“

- 6 Določbe člena 2(7)(b) in (c) osnovne uredbe so bile uvedene s členom 1 Uredbe Sveta (ES) št. 905/98 z dne 27. aprila 1998 o spremembah Uredbe št. 384/96 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 10, str. 111). Pred to spremembo se je normalna vrednost za uvoz iz držav brez tržnega gospodarstva še vedno določala na podlagi metode primerljive države. Iz pete uvodne izjave Uredbe št. 905/98 je razvidno, da je bila ta sprememba uvedena zato, „da se bodo lahko upoštevale spremenjene gospodarske razmere v Rusiji in Ljudski republiki Kitajski“. V četrti uvodni izjavi te uredbe je v zvezi s tem navedeno, „da je proces reforme v Rusiji in v Ljudski republiki Kitajski v temeljih spremenil njuni gospodarstvu in je pripeljal do pojava podjetij, za katera prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva“ in da „sta se obe državi premaknili iz gospodarskega položaja, zaradi katerega se je uporabljala analogna metoda države [metoda primerljive države]“.
- 7 Člen 9 osnovne uredbe se nanaša na uvedbo dokončnih dajatev in konec postopka brez uvedbe ukrepov. Odstavek 5 tega člena določa:

„Protidampinška dajatev se v ustreznih zneskih uvede v vsakem primeru in brez razlikovanja za vse uvoze izdelke iz vseh virov, za katere se ugotovi, da so pod ceno in povzročajo škodo [...]. Uredba, ki uvaja dajatev, določi takšno dajatev za vsakega dobavitelja ali, če to ni izvedljivo, in na splošno, kjer se uporablja člen 2(7)(a), zadevni državi dobaviteljici.

Kadar se uporablja člen 2(7)(a), se individualna dajatev določi za izvoznike, ki lahko na podlagi utemeljenih zahtev dokažejo, da:

- (a) lahko v primeru podjetij ali skupnih podjetij, ki so v celoti ali deloma v tuji lasti, izvozniki svobodno vrnejo kapital in dobičke v domovino;
- (b) so izvozne cene in količine ter prodajni pogoji svobodno določeni;
- (c) je večina deležev v lasti zasebnikov. Državni uradniki, ki se pojavljajo v upravnem odboru ali na ključnih upravljaljskih položajih, morajo biti v manjšini ali pa je treba dokazati, da je podjetje kljub temu dovolj neodvisno od vmešavanja države;
- (d) pretvorbe menjalnega tečaja opravljajo po tržni stopnji; in
- (e) se država ne vmešava toliko, da bi dovoljevala izogibanje ukrepom, če se individualnim izvoznikom dodelijo različne stopnje dajatve.“

Dejansko stanje

- 8 Družba Xinanchem je družba kitajskega prava, ki kotira na borzi v Šanghaju (Kitajska) in ki proizvaja ter na kitajskem in svetovnem trgu prodaja med drugim glifosat, to je osnovni kemični herbicid, ki ga na široko uporabljajo kmetje po vsem svetu.

- 9 Svet je z Uredbo (ES) št. 368/98 z dne 16. februarja 1998 (UL L 47, str. 1) uvedel dokončno protidampinško dajatev na uvoz glifosata s poreklom iz Kitajske. Ta uredba je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1086/2000 z dne 22. maja 2000 (UL L 124, str. 1) in z Uredbo Sveta (ES) št. 163/2002 z dne 28. januarja 2002 (UL L 30, str. 1).
- 10 Komisija Evropskih skupnosti je 18. novembra 2002 po objavi obvestila o bližnjem izteku veljavnosti nekaterih protidampinških ukrepov (UL C 120, str. 3), ki se uporabljajo za uvoz glifosata s poreklom iz Ljudske republike Kitajske, prejela zahtevo evropskega glifosatskega združenja (European Glyphosate Association, v nadaljevanju: EGA) za pregled teh ukrepov na podlagi člena 11(2) osnovne uredbe. Komisija je 15. februarja 2003 v skladu s členom 11(2) in (3) osnovne uredbe objavila obvestilo o začetku vmesnega pregleda protidampinških ukrepov in o začetku pregleda zaradi izteka protidampinških ukrepov, ki se uporabljajo za uvoz glifosata s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL C 36, str. 18).
- 11 Družba Xinanchem je 4. aprila 2003 po začetku preiskave Komisiji predložila izpolnjen vprašalnik za proizvajalce, ki uveljavljajo status v tržnem gospodarstvu delujočega podjetja (v nadaljevanju: STG), in zahtevala, naj ji ta status prizna v skladu s členom 2(7)(b) osnovne uredbe. Poleg tega je ta družba 30. aprila 2003 Komisiji predložila tudi izpolnjen vprašalnik za proizvajalce izvoznike glifosata s sedežem na Kitajskem. Pozneje je odgovorila na več zahtev te institucije za dodatne podatke in se odzvala na pripombe EGA, ki je nasprotovalo priznanju tega statusa družbi Xinanchem. Komisija je med 2. in 4. septembrom 2003 na sedežu te družbe opravila obisk zaradi preveritve.
- 12 Komisija je 5. decembra 2003 družbo Xinanchem obvestila, da namerava zavrniti njeno zahtevo za priznanje STG. Ta družba je 16. in 23. decembra 2003 predložila pripombe na to obvestilo. Komisija je z dopisom z dne 6. aprila 2004 potrdila svojo odločitev, da tej družbi ne prizna tega statusa. Komisija jo je 7. aprila 2004 obvestila o bistvenih dejstvih in ugotovitvah, na podlagi katerih je nameravala predlagati dokončne protidampinške ukrepe. Družba Xinanchem je 19. aprila 2004 predložila pripombe na to obvestilo.
- 13 Svet je 24. septembra 2004 na predlog Komisije sprejel sporno uredbo. V zvezi z zahtevkom družbe Xinanchem za priznanje STG je v uvodnih izjavah od 13 do 17 te uredbe navedeno:
- „(13) Čeprav je bila večina delnic podjetja v lasti posameznikov, je bilo zaradi velike razpršenosti delnic, ki niso bile v državni lasti, in dejstva, da je daleč največji delež delnic v državni lasti, ugotovljeno, da je podjetje pod državnim nadzorom. Poleg tega so upravni odbor imenovali državni delničarji in večina članov odbora je državnih uradnikov ali uslužbencev podjetij v državni lasti. Zato je bilo zaključeno, da je podjetje pod znatnim državnim nadzorom in vplivom.
- (14) Poleg tega je bilo ugotovljeno, da je vlada LRK dodelila Kitajski gospodarski zbornici uvoznikov in izvoznikov kovin, rud in kemikalij (KGZKRC) pravico do žigosanja pogodb in preverjanja izvoznih cen za carinjenje. Sistem je vseboval tudi vzpostavitev minimalne cene za izvoz glifosata in omogočal zbornici veto na izvoz, če se teh cen ni upoštevalo.
- (15) Posledično je bila po posvetovanju s svetovalnim odborom sprejeta odločitev, da se [družbi] Xinanchem ne [prizna STG], ker [družba Xinanchem] ni ustrezal[a] kriterijem iz člena 2(7)(c) osnovne uredbe.
- (16) [Družba] Xinanchem ni dobil[a] [STG], zato je zaprosil[a] za individualno obravnavo, tj. za določitev individualne stopnje dampinga na osnovi individualnih izvoznih cen podjetja. Komisija je preverila, če ima podjetje pri postavljanju svoje izvozne cene tako v praksi kot po zakonu potrebno stopnjo neodvisnosti od države.

- (17) Pri tem je bilo ugotovljeno, da je [družba] Xinanchem podvržen[a] precejšnjemu državnemu nadzoru pri postavljanju izvoznih cen za zadevni izdelek, kar pojasnjuje uvodna izjava 14 zgoraj. Zato je bil sprejet zaključek, da [družba] Xinanchem ni ustrezal[a] zahtevanim pogojem za individualno obravnavo, kot to določa člen 9(5) osnovne uredbe.“
- 14 Ker je bil zahtevek za priznanje STG zavrjen, je bila normalna vrednost v skladu s členom 2(7)(a) osnovne uredbe določena na podlagi podatkov proizvajalcev v tretji državi s tržnim gospodarstvom, in sicer v Federativni republiki Braziliji. Zato je bila v skladu s členom 1 sporne uredbe uvedena dokončna protidampinška dajatev v višini 29,9 % na uvoz glifosata s poreklom iz Kitajske.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 15 Družba Xinanchem je 23. decembra 2004 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo, s katero je predlagala razglasitev ničnosti sporne uredbe v delu, v katerem se nanaša nanjo. V postopku pred Splošnim sodiščem je v podporo predlogom te družbe interveniralo Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (združenje uporabnikov in distributerjev kemikalij za kmetijsko uporabo v Evropi, v nadaljevanju: Audace), v podporo predlogom Sveta pa je intervenirala Komisija.
- 16 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo sprejelo prvi tožbeni razlog družbe Xinanchem, da sta instituciji Evropske unije kršili člen 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe, ker sta ji zavrnila priznanje STG. Zato je člen 1 sporne uredbe razglasilo za ničn v delu, v katerem se nanaša na to družbo, ne da bi preučilo preostala tožbena razloga, ki ju je navedla v utemeljitvi tožbe.
- 17 Splošno sodišče je v točkah 38 in 39 izpodbijane sodbe najprej ugotovilo, da ni sporno, da je bil STG družbi Xinanchem zavrjen le zato, ker ni dokazala, da izpolnjuje pogoj iz člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe. Dodalo je, da je Komisija namreč štela, da so bila preostala merila, določena v tem členu, od druge do pete alineje, izpolnjena, in da poleg tega ni izrazila nobenega ugovora v zvezi z zadnjim pogojem iz prve alineje, v skladu s katerim morajo stroški za glavne vložke v glavnem odražati tržne vrednosti.
- 18 Splošno sodišče je nato v prvem delu analize, ki jo je opravilo v točkah od 43 do 109 izpodbijane sodbe, preučilo očitke v zvezi z zavrnitvenimi razlogi, navedenimi v uvodni izjavi 13 sporne uredbe, to je očitke v zvezi z državnim nadzorom družbe Xinanchem ter očitke v zvezi imenovanjem in sestavo upravnega odbora te družbe.
- 19 V zvezi s tem je v točkah od 80 do 82 izpodbijane sodbe navedlo, da sta se Svet in Komisija omejila na ugotovitev obstoja državnega nadzora na podlagi presoje glede razporeditve delnic te družbe, nista pa se izrekla o tem, kako se je oziroma kako bi se lahko izvajal ta nadzor v praksi, in da je treba preveriti, ali ugotovitev o takem nadzoru nujno pomeni obstoj „večinskega vmešavanja države“ v smislu člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe.
- 20 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točkah 84 in 85 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je iz besedila te določbe jasno razvidno, da je treba obstoj večjega vmešavanja države presojati glede na način, na katerega se sprejemajo „odločitve podjetij glede cen, stroškov in vložkov“. Ta določba od zadevnega proizvajalca izvoznika namreč zahteva, da dokaže, da so njegove odločitve sprejete po eni strani „kot odziv na tržne signale“ in po drugi strani „brez večjega vmešavanja države“. Ravnanje države, ki ne bi moglo vplivati na te odločitve, zato ne bi bilo „večje vmešavanje“ v smislu te določbe. Poleg tega pojma „večje vmešavanje države“ ob upoštevanju njegovega besedila, namena in okvira ni mogoče izenačiti z vsakim vplivom na dejavnosti podjetja ali z vsako vpletenostjo v njegov postopek odločanja, ampak ga je treba razumeti kot ukrep državnih organov, ki lahko povzroči, da odločitve podjetja niso v skladu s pogoji tržnega gospodarstva.

- 21 Splošno sodišče je na podlagi tega v točki 88 sodbe sklepalo, da je namen zadevnega pogoja preveriti, ali na upoštevne odločitve proizvajalcev izvoznikov vplivajo izključno poslovni razlogi, ki so značilni za podjetje, ki deluje v pogojih tržnega gospodarstva, ali pa so izkrivljene iz drugih razlogov, ki so značilni za državna gospodarstva.
- 22 Splošno sodišče je v točkah 89 in 90 izpodbijane sodbe še ugotovilo, da je treba pri razlagi in uporabi člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe upoštevati dejstvo, da se zadevne države kljub reformam, ki so bile tam izvedene, ne štejejo za države s tržnim gospodarstvom in da je legitimno, da Svet in Komisija pri preizkusu dokazov, ki jih je predložil izvoznik iz take države, upoštevata dejstvo, da zadevno podjetje nadzoruje država.
- 23 Splošno sodišče je v točkah 91 in 92 izpodbijane sodbe dodalo, da je državni nadzor, kakršen je bil ugotovljen v obravnavani zadevi, kot tak vseeno združljiv s sprejemanjem poslovnih odločitev zadevnega podjetja v skladu s pogoji tržnega gospodarstva. Pristop, ki ga je zagovarjal Svet in po katerem je državni nadzor izenačen z „večjim vmešavanjem države“, načeloma pripelje do tega, da so državno nadzorovane družbe izključene od ugodnosti STG ne glede na konkretne dejanske, pravne ali ekonomske razmere, v katerih delujejo, in ne glede na predložene dokaze o tem.
- 24 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 93 izpodbijane sodbe presodilo, da trditve Sveta v zvezi z imenovanjem in sestavo upravnega odbora družbe Xinanchem glede na spis ne izražajo dvoma o dejstvu, da je državni nadzor te družbe v mejah običajnih mehanizmov trga.
- 25 Na podlagi tega je Splošno sodišče v točki 97 izpodbijane sodbe sklepalo, da ker merilo državnega nadzora ni izrecno navedeno med pogoji iz člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe in ker tak nadzor sam po sebi ne zadostuje za dokaz „večjega vmešavanja države“ v smislu te določbe, pristop Sveta ni v skladu s sistemom, ki ga je ta uvedel. Potem ko je Splošno sodišče v točki 99 izpodbijane sodbe opozorilo, da dokazno breme nosi proizvajalec, je poudarilo, da je družba Xinanchem predložila različne dokaze, glede katerih je bilo odločeno, da zaradi tega pristopa niso upoštevni. V točki 102 sodbe je navedlo, da v teh okoliščinah dejstva, ki so navedena v uvodni izjavi 13 sporne uredbe, ne omogočajo utemeljivte ugotovitve Sveta.
- 26 Zato je Splošno sodišče v točki 109 izpodbijane sodbe pritrdilo očitkom družbe Xinanchem glede presoje Sveta o državnem nadzoru te družbe ter o imenovanju in sestavi njenega upravnega odbora. Ni pa se izreklo o vprašanju, ali so dokazi, ki jih je predložila ta družba, zadostovali za ugotovitev, da je bil pogoj iz člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe izpolnjen, ker je menilo, da je ta presoja pridržana Svetu in Komisiji.
- 27 Nazadnje je Splošno sodišče v drugem delu analize, opravljene v točkah od 110 do 159 izpodbijane sodbe, preučilo očitke v zvezi z zavrnitvenimi razlogi, navedenimi v uvodnih izjavah 14 in 17 sporne uredbe, to je očitke glede določitve izvoznih cen.
- 28 Potem ko je v točkah od 114 do 120 izpodbijane sodbe zavrnilo prvega od teh očitkov, s katerim se je Svetu očitala napačna razlaga člena 2(7)(b) in (c) osnovne uredbe, ker je menil, da je za presojo zahtevka za priznanje STG upošteven izvoz, je Splošno sodišče preučilo drugi očitek, da naj bi bila presoja Sveta glede določanja izvoznih cen te družbe očitno napačna.
- 29 Splošno sodišče je v točki 137 izpodbijane sodbe najprej opozorilo, da je morala družba Xinanchem dokazati, da je bil njen izvoz v skladu z ravnanjem podjetja, ki deluje v pogojih tržnega gospodarstva, in zlasti da se je svobodno odločala o izvoznih cenah glede na povsem poslovne razloge in brez večjega vmešavanja države. Dalje je v točki 139 izpodbijane sodbe navedlo, da sta instituciji ugotovili, da je država z mehanizmom žigosanja izvoznih pogodb s strani kitajske gospodarske zbornice uvoznikov in izvoznikov kovin, rud in kemikalij (v nadaljevanju: KGZK RK) izvajala znaten nadzor nad to družbo. Na koncu je Splošno sodišče v točki 140 izpodbijane sodbe sklepalo, da je bilo treba

preveriti, ali sta na podlagi dokazov, ki jih je predložila ta družba med preiskavo, instituciji lahko ugotovili, ne da bi storili očitno napako pri presoji, da je zaradi tega mehanizma bilo mogoče ugotoviti, da družba ni dokazala, da izpolnjuje ta pogoj.

- 30 V zvezi s tem je Splošno sodišče najprej v točki 141 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je iz navedb družbe Xinanchem, ki jih potrjujeta brošura o KGZKRRK in dopis EGA, razvidno, da je bil zadevni mehanizem uveden na pobudo proizvajalcev glifosata, članov KGZKRRK, ki je nevladna organizacija, zato da se olajša njihovo usklajevanje s protidampinško zakonodajo in se zavarujejo pred pritožbami v zvezi s tem. Kitajska vlada je zato sprejela ukrepe, ki dajejo KGZKRRK pravico do žigosanja pogodb in preverjanja izvoznih cen za carinjenje.
- 31 Dalje je v točki 142 te sodbe poudarilo, da je iz teh listin in dokumenta KGZKRRK razvidno, da so ceno določili člani skupine proizvajalcev glifosata sami.
- 32 Potem je Splošno sodišče v točkah od 143 do 150 izpodbijane sodbe navedlo, da je družba Xinanchem predložila več dokazov, med njimi svoje navedbe in navedbo KGZKRRK ter račune in izvozne pogodbe, s katerimi se lahko dokaže, da zadevna cena v obdobju preiskave ni bila zavezujoča in da je lahko ta družba določala nižje izvozne cene, kot so jo določili člani te skupine.
- 33 Splošno sodišče je na podlagi tega v točki 151 izpodbijane sodbe sklepalo, da so ti dokazi omogočali ugotovitev, da mehanizma žigosanja izvoznih pogodb ni določila država, da so ceno določili proizvajalci glifosata, ki so bili člani KGZKRRK, in da to ni povzročilo dejanskega omejevanja v zvezi z izvoznimi dejavnostmi družbe Xinanchem. Zato je presodilo, da instituciji brez izpodbijanja dokazne vrednosti ali zadostnosti teh dokazov, nista mogli ugotoviti, ne da bi storili očitno napako pri presoji, da je država s tem mehanizmom izvajala znaten nadzor nad cenami zadevnega proizvoda in da je ta mehanizem pomenil „večje vmešavanje države“ v smislu člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe.
- 34 Dalje je Splošno sodišče v točkah od 152 do 159 izpodbijane sodbe navedlo, da instituciji nista izpodbijali teh dokazov in navedb, in je presodilo, da glede na dokaze, ki jih je družba Xinanchem predložila med preiskavo, njuna presoja vloge KGZKRRK ne zadošča za utemeljitev zavrnitve priznanja STG. Zato je sprejelo očitke v zvezi z očitno napako Sveta pri presoji glede določitve izvoznih cen te družbe.
- 35 Nazadnje je Splošno sodišče v točki 160 zadevne sodbe navedlo, da je Splošno sodišče v zvezi s trditvijo Sveta, da bi družba Xinanchem, zato da bi uspela, v bistvu morala dokazati, da je bila pri splošni ugotovitvi o obstoju večjega vmešavanja države storjena očitna napaka pri presoji, ugotovilo, da razlogi, navedeni v uvodnih izjavah 13, 14 in 17 sporne uredbe, tudi če se obravnavajo skupaj, ne morejo utemeljiti zavrnitve priznanja STG v obravnavanem primeru. Potem ko je opozorilo na svojo ugotovitev, da instituciji pri analizi nista upoštevali vseh upoštevanih dokazov, ki jih je predložila ta družba, je ugotovilo, da je Svet tudi pri splošni ugotovitvi storil take napake.

Potek postopka pred Sodiščem

- 36 Komisija je na zahtevo EGA 29. septembra 2009 uvedla postopek pregleda zaradi izteka sporne uredbe in pozvala k sodelovanju vse zadevne izvoznike, vključno z družbo Xinanchem. Ker je ta menila, da glede na učinke izpodbijane sodbe ni bila dolžna sodelovati v tem postopku pregleda, je 30. decembra 2009 pri Sodišču vložila predlog za izdajo začasne odredbe, naj se učinki izpodbijane sodbe ne odložijo do odločitve o pritožbi, ki jo je Svet vložil zoper njo.

- 37 Svet je 11. februarja 2010 sprejel Izvedbeno uredbo (EU) št. 126/2010 (UL L 40, str. 1) o podalšanju opustitve dokončne protidampinške dajatve, uvedene z Uredbo št. 1683/2004. To podaljšanje je sledilo Sklepu Komisije 2009/383/ES z dne 14. maja 2009 o opustitvi dokončne protidampinške dajatve, uvedene z Uredbo št. 1683/2004 (UL L 120, str. 20), s katerim je bila določena devetmesečna opustitev te dajatve.
- 38 Svet je 13. decembra 2010 sprejel Izvedbeno uredbo (EU) št. 1187/2010 o koncu protidampinškega postopka v zvezi z uvozom glifosata s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL L 332, str. 31), s katero so bili z začetkom njene veljavnosti 17. decembra 2010 razveljavljeni protidampinški ukrepi v zvezi s tem uvozom in končan postopek glede tega.
- 39 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 18. maja 2011 v zadevi Svet proti Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P-R) odločil, da se postopek za izdajo začasne odredbe ustavi, ker je bila sprejeta Uredba št. 1187/2010.

Predlogi strank

- 40 Svet in Komisija Sodišču predlagata:

- primarno, naj razveljavi izpodbijano sodbo in zavrne tožbo, ki jo je družba Xinanchem vložila za razglasitev ničnosti sporne uredbe,
- podredno, naj zadevo vrne Splošnemu sodišču v novo odločanje in
- družbi Xinanchem naloži plačilo stroškov postopka na obeh stopnjah.

- 41 Družba Xinanchem Sodišču predlaga:

- primarno, naj pritožbo v celoti zavrže kot nedopustno, oziroma podredno, naj jo zavrne kot neutemeljeno,
- še bolj podredno, če bo Sodišče ugodilo pritožbi v celoti ali delno, naj potrdi odločitev Splošnega sodišča, da sta instituciji kršili pravico do obrambe, in na podlagi tega člen 1 sporne uredbe razglasi za ničen v delu, v katerem se nanaša nanjo, in
- Svetu naloži plačilo stroškov.

- 42 Audace Sodišču predlaga, naj prvi pritožbeni razlog zavrne in Svetu naloži plačilo stroškov.

Pritožba

- 43 Svet v utemeljitev pritožbe navaja tri pritožbene razloge glede presoje Splošnega sodišča v zvezi z zavrnitvenimi razlogi, navedenimi v uvodni izjavi 13 sporne uredbe, torej tudi v zvezi z učinkom udeležbe države v osnovnem kapitalu družbe Xinanchem, in v zvezi z zavrnitvenimi razlogi, navedenimi v uvodnih izjavah 14 in 17 te uredbe, torej tudi v zvezi z mehanizmom žigosanja izvoznih pogodb s strani KGZKRRK, ter v zvezi z navedbami Sveta, da naj ne bi zadoščalo, da se ti razlogi izpodbijajo ločeno.

Dopustnost

Posledice sprejetja Uredbe št. 1187/2010

- 44 Na podlagi poziva Sodišča je Svet v dopisu z dne 25. januarja 2011 pojasnil, da vztraja pri pritožbi iz dveh razlogov. Prvič, umik pritožbe bi povzročil razglasitev ničnosti sporne uredbe v delu, v katerem se nanaša na družbo Xinanchem, z učinkom *ex tunc*, medtem ko bi ta uredba v primeru, da bi bilo pritožbi ugodeno, ostala v celoti veljavna vse do razveljavitve z Uredbo št. 1187/2010. Drugič, v izpodbijani sodbi naj bi bila navedena pomembna načelna vprašanja v zvezi z razlago člena 2(7)(c) osnovne uredbe s posledicami, ki presegajo to zadevo.
- 45 Po razglasitvi zgoraj navedenega sklepa Svet proti Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group je družba Xinanchem z dopisom z dne 29. junija 2011 Sodišču predlagala, naj ustavi postopek s pritožbo. Menila je, da je to nujno zlasti glede na točko 44 tega sklepa, v kateri je navedeno, da interes, da se razrešijo pravna vprašanja, ki bi se lahko v prihodnosti postavila v podobnih primerih, kot je ta, v katerem je bila predlagana izdaja začasne odredbe, ne zadošča, da bi se upravičila ohranitev tega predloga.
- 46 V zvezi s tem je treba spomniti, da lahko Sodišče razglasi pritožbo za nedopustno, kadar pritožba zaradi dejstva, ki je nastalo po sodbi Splošnega sodišča, postane neškodljiva za pritožnika. Obstoj pravnega interesa pritožnika predpostavlja, da ima lahko stranka, ki je vložila pritožbo, od izida pritožbe korist (glej sodbo z dne 19. oktobra 1995 v zadevi Rendo in drugi proti Komisiji, C-19/93 P, Recueil, str. I-3319, točka 13, ter sklepa z dne 25. januarja 2001 v zadevi Lech-Stahlwerke proti Komisiji, C-111/99 P, Recueil, str. I-727, točka 18, in z dne 8. aprila 2008 v zadevi Saint-Gobain Glass Deutschland proti Komisiji, C-503/07 P, ZOdl., str. I-2217, točka 48).
- 47 Vendar je treba ugotoviti, da s sprejetjem Uredbe št. 1187/2010 niso bile odpravljene posledice, ki jih ima izpodbijana sodba za Svet.
- 48 Z izpodbijano sodbo je bila namreč razglašena ničnost sporne uredbe v delu, v katerem se nanaša na družbo Xinanchem, z učinkom *ex tunc*, kar pomeni, da razen če Sodišče to sodbo razveljavi, velja, da ta uredba ni nikoli imela učinkov za to družbo. Nasprotno pa je bila z Uredbo št. 1187/2010 sporna uredba razveljavljena šele z dnem, ko je začela veljati, torej s 17. decembrom 2010.
- 49 Zato bi, če bi Sodišče moralo ugoditi pritožbi Sveta in zavrniti ničnostno tožbo, ki jo je družba Xinanchem vložila proti sporni uredbi pri Splošnem sodišču, to pomenilo, da bi ta uredba imela polne pravne učinke v pravnem redu Unije od sprejetja 24. septembra 2004 do razveljavitve 17. decembra 2010. Zato ni sporno, da ima lahko Svet od izida pritožbe še vedno korist.
- 50 Položaj se tako bistveno razlikuje od položaja, v katerem je bil izdan zgoraj navedeni sklep Svet proti Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, za katerega je značilno, da so razlogi, ki jih je družba Xinanchem navedla v utemeljitev predloga za izdajo začasne odredbe, prenehali obstajati z začetkom veljavnosti Uredbe št. 1187/2010, tako da je bil ta predlog potem utemeljen le s tem, da bi odgovor na zastavljena pravna vprašanja lahko imel posledice za podobne primere v prihodnosti, in s hipotetičnim tveganjem, da bi se Komisija v prihodnosti lahko odločila, da znova uvede protidampinški postopek glede uvoza glifosata s poreklom iz Kitajske (glej točke od 39 do 48 navedenega sklepa).
- 51 Dodati je še treba, da tudi ni očitno, da bi se spor med strankama zaradi sprejetja Uredbe št. 1187/2010 končal in bi zato pritožba iz tega razloga postala brezpredmetna (glej po analogiji zlasti sklep z dne 1. decembra 2004 v zadevi UUNT proti Zapf Creation, C-498/01 P, ZOdl., str. I-11349, točka 12, in sodbo z dne 21. decembra 2011 v zadevi Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, ZOdl., str. I-13427, točka 48).

- 52 Svet namreč še vedno trdi, da je družbi Xinanchem upravičeno zavrnil priznanje STG in da bi se sporna uredba morala uporabljati za to družbo do datuma razveljavitve.
- 53 Iz navedenega izhaja, da pritožba zaradi sprejetja Uredbe št. 1187/2010 ni postala nedopustna.

Preostali uveljavljani razlogi nedopustnosti

- 54 Družba Xinanchem navaja, da pritožba ni dopustna, ker Svet izpodbija dejanske ugotovitve in presoje dokazov, ki jih je opravilo Splošno sodišče, ne da bi navedel napačno uporabo prava, ki naj bi jo to storilo.
- 55 V zvezi s tem je treba spomniti, da iz člena 256 PDEU in člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije izhaja, da je samo Splošno sodišče pristojno, prvič, za ugotavljanje dejanskega stanja, in drugič, za presojo tega dejanskega stanja. Le če bi vsebinska nepravilnost ugotovitve dejanskega stanja s strani Splošnega sodišča izhajala iz listin v spisu, ki so mu bile predložene, ali če bi bili dokazi, sprejeti v podporo tega dejanskega stanja, izkrivljeni, sta ta ugotovitev in presoja dokazov pravni vprašanji, ki sta predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe. Nasprotno pa je Sodišče pristojno, da na podlagi člena 256 PDEU opravi nadzor nad pravno opredelitvijo tega dejanskega stanja in pravnimi posledicami, ki jih je iz njega izpeljalo Splošno sodišče (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 16. julija 2009 v zadevi Komisija proti Schneider Electric, C-440/07 P, ZOdl., str. I-6413, točki 103 in 104, in z dne 29. marca 2011 v zadevi ThyssenKrupp Nirosta proti Komisiji, C-352/09 P, ZOdl., str. I-2359, točki 179 in 180 ter navedena sodna praksa).
- 56 Svet torej s prvim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je napačno razlagalo člen 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe in da je na podlagi te razlage dejstva, ki so bila navedena v sporni uredbi, zlasti dejstvo, da je bila družba Xinanchem *de facto* pod državnim nadzorom, napačno štelo kot nezadostna, da bi bilo samo z njimi mogoče dokazati obstoj „večjega vmešavanja države“ v smislu te določbe in zato tej družbi brez upoštevanja dokazov, ki jih je predložila, zavrnil priznanje STG.
- 57 Ta pritožbeni razlog se tako ne nanaša na ugotovitve dejanskega stanja ali presojo dokazov, ki jih je opravilo Splošno sodišče, ampak na razlago pravne določbe in njene uporabe za tako dejansko stanje, kakršno je ugotovil Svet.
- 58 Z drugim pritožbenim razlogom se trdi zlasti, da Splošno sodišče z ugotovitvijo, da sta Svet in Komisija storila očitno napako pri presoji mehanizma žigosanja izvoznih pogodb s strani KGZKRRK, ni upoštevalo široke diskrecijske pravice, ki jo imata instituciji pri uporabi meril iz člena 2(7)(c) osnovne uredbe. Kot je navedla generalna pravobranilka v točki 33 sklepnih predlogov, sta vprašanje obsega diskrecijske pravice institucij Unije pri presoji zapletenih gospodarskih razmer, in v zvezi s tem vprašanje mej nadzora sodišč Unije nad izvrševanjem take pravice, pravni vprašanji, ki sta predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe.
- 59 V zvezi s tretjim pritožbenim razlogom je treba ugotoviti, da Svet v utemeljitvi navaja iste pravne napake, ki naj bi jih domnevno storilo Splošno sodišče, kot jih je navedel v utemeljitvi prvega in drugega pritožbenega razloga. Zato ugotovitve, navedene v točkah od 56 do 58 te sodbe, veljajo tudi za tretji pritožbeni razlog.
- 60 Poleg tega se družba Xinanchem sklicuje na nedopustnost pritožbe, ker naj bi Svet poskušal vsiliti svojo razlago člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe, kot jo je uporabil v upravni preiskavi in jo zagovarjal v postopku pred Splošnim sodiščem, vendar je to ni sprejelo. V pritožbi naj bi bile tako le ponovljene trditve, ki so bile že podane pred Splošnim sodiščem.

- 61 V zvezi s tem zadošča ugotovitev, da kadar pritožnik izpodbija, kako je Splošno sodišče razlagalo ali uporabilo pravo Unije, se pravna vprašanja, obravnavana na prvi stopnji, lahko ponovno obravnavajo v pritožbi. Če namreč pritožnik pritožbe ne bi mogel utemeljiti s trditvami, ki jih je že navajal pred Splošnim sodiščem, bi postopek s pritožbo deloma izgubil smisel (glej sodbi z dne 23. aprila 2009 v zadevi AEPI proti Komisiji, C-425/07 P, ZOdl., str. I-3205, točka 24, in z dne 29. julija 2010 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-54/09 P, ZOdl., str. I-7537, točka 43).
- 62 Iz navedenega izhaja, da je treba tožbo razglasiti za dopustno.

Vsebinska presoja

Prvi pritožbeni razlog: učinek udeležbe države v osnovnem kapitalu družbe Xinanchem

– Trditve strank

- 63 Svet in Komisija navajata, da je Splošno sodišče napačno razlagalo pojem „večje vmešavanje države“ v smislu člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe, ker je presodilo, da okoliščina, da je razpršenost delnic omogočila delničarjem, ki so javni subjekti, nadzor nad družbo Xinanchem, ne pomeni samodejno takega vmešavanja.
- 64 Prvič, taka razlaga naj bi bila v nasprotju z besedilom navedene določbe in naj bi odpravljala zahtevo po neobstoju večjega vmešavanja države kot samostojno merilo. Drugič, ta razlaga naj ne bi ustrezala običajnemu pomenu pojma „večje“, ki naj bi se nanašal na stopnjo vmešavanja države, in ne na njegovo vrsto ali učinek. Tretjič, bila naj bi v nasprotju z zahtevo po strogi razlagi člena 2(7)(b) in (c) osnovne uredbe, ker ta člen pomeni izjemo. Četrtič, z razlago Splošnega sodišča naj se ne bi upoštevalo dejstvo, da je treba navedeno določbo razlagati glede na člen 9(5) osnovne uredbe in da STG ni mogoče priznati proizvajalcu, ki ne izpolnjuje niti pogojev, ki se zahtevajo za priznanje ugodnosti individualne obravnave. Petič, razlaga Splošnega sodišča naj bi pripeljala do obrnjenega dokaznega bremena in nesmiselnih rezultatov.
- 65 Družba Xinanchem in Audace menita, da trditve Sveta in Komisije niso utemeljene in da je Splošno sodišče pravilno zavrnilo razlago, ki sta jo predlagali instituciji, saj ta razlaga vodi k uvedbi pogojev, ki presegajo pogoje, ki so določeni v členu 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe.

– Presoja Sodišča

- 66 Najprej je treba navesti, da se v skladu s členom 2(7)(a) osnovne uredbe pri uvozu iz držav brez tržnega gospodarstva z odstopanjem od pravil, določenih v odstavkih od 1 do 6 tega člena, normalna vrednost načeloma določi na podlagi cene ali računsko določene vrednosti v tretji državi s tržnim gospodarstvom. Namen navedene določbe je namreč preprečiti upoštevanje cen in stroškov iz držav, ki nimajo tržnega gospodarstva, ker tam ti dejavniki niso običajna posledica delovanja tržnih sil (glej sodbi z dne 29. maja 1997 v zadevi Rotexchemie, C-26/96, Recueil, str. I-2817, točka 9, in z dne 22. marca 2012 v zadevi GLS, C-338/10, točka 20).
- 67 Vendar se v skladu z odstavkom 7(b) navedenega člena pri protidampinških preiskavah v zvezi z uvozom med drugim iz Kitajske, normalna vrednost določi v skladu s členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe, če se na podlagi ustrezno utemeljenih zahtevkov enega ali več proizvajalcev v preiskavi in v skladu z merili in postopki, določenimi v istem odstavku 7(c), dokaže, da za tega proizvajalca ali proizvajalce prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva glede proizvodnje in prodaje zadevnega podobnega izdelka.

- 68 Iz četrte in pete uvodne izjave Uredbe št. 905/98 je razvidno, da je bil razlog za uvedbo člena 2(7)(b) in (c) v osnovno uredbo dejstvo, da je proces reforme zlasti na Kitajskem v temeljih spremenil njeno gospodarstvo in je pripeljal do pojava podjetij, za katera prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva, tako da se je ta država premaknila iz gospodarskega položaja, zaradi katerega se je uporabljala metoda primerljive države.
- 69 Vendar ker Ljudska republika Kitajska kljub tej reformi še vedno ni država s tržnim gospodarstvom, saj naj bi se pri njenem izvozu samodejno uporabljala pravila iz člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe, mora v skladu z odstavkom 7(c) istega člena vsak proizvajalec, ki želi, da se zanj uporabljajo ta pravila, predložiti zadostne dokaze, da deluje v pogojih tržnega gospodarstva, določene z zadnjenavedeno določbo.
- 70 Svet in Komisija morata presoditi, ali podatki, ki jih je predložil zadevni proizvajalec, zadostujejo za dokaz, da so merila iz navedenega člena 2(7)(c) izpolnjena, tako da se mu lahko prizna STG, sodišče Unije pa mora preveriti, ali ta presoja ni očitno napačna (glej sodbo z dne 2. februarja 2012 v zadevi Brosmann Footwear (HK) in drugi proti Svetu, C-249/10 P, točka 32).
- 71 Ni sporno, da je bilo v obravnavanem primeru priznanje STG družbi Xinanchem zavrnjeno zgolj zato, ker ni dokazala, da izpolnjuje merilo iz člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe, saj je Komisija štela, da so preostala merila izpolnjena.
- 72 V skladu s členom 2(7)(c), prva alineja, mora proizvajalec predložiti zadostne dokaze, da odločitve glede cen, stroškov in vložkov, vključno na primer s surovinami, stroški tehnologije in dela, obsegom proizvodnje, prodajo in vlaganji, sprejema kot odziv na tržne signale, ki odražajo ponudbo in povpraševanje, in brez večjega vmešavanja države v zvezi s tem, stroški za glavne vložke pa v glavnem odražajo tržne vrednosti.
- 73 Ta določba tako po eni strani določa dvojni pogoj glede nekaterih poslovnih odločitev proizvajalca in po drugi strani pogoj glede dejanskih stroškov glavnih vložkov.
- 74 Kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 39 izpodbijane sodbe, Komisija ni izrazila nobenega ugovora v zvezi s pogojem, da morajo stroški glavnih vložkov v glavnem odražati tržne vrednosti. Spor med strankama se nanaša izključno na razlago in uporabo tega dvojnega pogoja, na podlagi katerega mora proizvajalec odločitve glede cen, stroškov in vložkov sprejemati kot odziv na tržne signale in brez večjega poseganja države v zvezi s tem.
- 75 Natančneje, Svet in Komisija izpodbijata razlago Splošnega sodišča v zvezi z drugim delom tega dvojnega pogoja in v bistvu zatrjujeta, da državni nadzor, kot je opisan v uvodni izjavi 13 sporne uredbe, samodejno pomeni „večje vmešavanje države“ v smislu člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe. Zato naj bi Svet in Komisija v nasprotju s presojo Splošnega sodišča upravičeno zavrnila družbi Xinanchem priznanje STG, ne da bi upoštevala dokaze, ki jih je ta družba predložila, zato da bi dokazala, da je odločitve glede cen, stroškov in vložkov sprejemala ob upoštevanju tega dvojnega pogoja.
- 76 V uvodni izjavi 13 sporne uredbe je Svet ugotovil, da je bila družba Xinanchem, čeprav je bila večina njenih delnic v lasti zasebnikov, zaradi velike razpršenosti delnic, ki niso bile v državni lasti, in dejstva, da je daleč največji delež delnic v državni lasti, pod državnim nadzorom. V tej uvodni izjavi je navedeno, da so poleg tega upravni odbor imenovali delničarji, ki so javni subjekti, in da je večina članov odbora državnih uradnikov ali uslužbencev podjetij v državni lasti.
- 77 V zvezi s to ugotovitvijo je Splošno sodišče, ne da bi mu Svet ali Komisija v zvezi s tem nasprotovala, v točkah 94 in 95 izpodbijane sodbe navedlo, prvič, da je glede trditve o imenovanju upravnega odbora iz spisa razvidno, da ta temelji na dejstvu, da so zaradi razpršenosti delnic, ki niso bile v državni lasti, delničarji, ki so javni subjekti, nadzorovali generalno skupščino, ki izvoli člane upravnega odbora, tako

da so prav ti delničarji v praksi odločali o sestavi tega odbora. Drugič, glede trditve, da je bila večina članov odbora državnih uradnikov ali uslužbencev podjetij v državni lasti, je Splošno sodišče navedlo, da prav tako temelji le na dejstvu, da je družba Xinanchem pod državnim nadzorom, in predvsem na dejstvu, da so bili trije od devetih članov odbora s to družbo v delovnem razmerju ali so imeli z njo sklenjeno pogodbo o opravljanju storitev.

- 78 Torej je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče v točkah 98 in 107 izpodbijane sodbe pravilno razsodilo, da državnega nadzora, kot je razviden iz obravnavane zadeve, načeloma ni mogoče izenačevati z „večjim vmešavanjem države“ v smislu člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe in zato Sveta in Komisije ni mogoče oprostiti obveznosti, da upoštevat dokaze, ki jih zadevni proizvajalec predložil glede dejanskega, pravnega in gospodarskega okvira, v katerem deluje.
- 79 Iz besedila člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe je namreč jasno razvidno, da se ta določba ne nanaša na vse vrste državnega vmešavanja pri družbah proizvajalkah, temveč le na vmešavanje, ki je povezano z odločitvami teh družb glede cen, stroškov in vložkov.
- 80 Poleg tega sama uporaba besede „vmešavanje“ pomeni, da ni dovolj, da ima lahko država nekaj vpliva na te odločitve, ampak nakazuje na dejansko poseganje vanje.
- 81 Še več, vmešavanje v odločitve proizvajalcev glede cen, stroškov in vložkov mora biti „večje“. Zato ni sporno, da člen 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe dopušča, kar Svet in Komisija pravzaprav priznavata, neko stopnjo vmešavanja države v te odločitve.
- 82 Vprašanje, ali je državno vmešavanje v te odločitve večje, je treba presoditi glede na cilj te določbe, katere namen je zagotoviti, da proizvajalec deluje v pogojih tržnega gospodarstva, in predvsem da so stroški, ki jih ima, in cene, ki jih zaračunava, posledica prostega delovanja tržnih sil. Zato državnega vmešavanja, ki niti po naravi niti po učinku ne more povzročiti, da bi odločitve proizvajalcev glede cen, stroškov in vložkov postale neskladne s pogoji tržnega gospodarstva, ni mogoče šteti za večje.
- 83 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je državni nadzor, kot sta ga razkrili instituciji in je razviden med drugim iz uvodne izjave 13 sporne uredbe, po svoji naravi združljiv s pogoji tržnega gospodarstva. Poleg tega, čeprav dejstvo, da razpršenost delnic delničarjem, ki so javni subjekti, tudi če so manjšinski, omogoča *de facto* nadzor generalne skupščine delničarjev družbe Xinanchem in torej imenovanje upravnega odbora, omogoča državi nekaj vpliva na to družbo, iz tega vseeno ne izhaja, da se država dejansko vmešava v odločitve družbe glede cen, stroškov in vložkov v večjem obsegu. Tako vmešavanje tudi ne izhaja samodejno iz okoliščine, da so nekateri uslužbenci te družbe z njo v delovnem razmerju ali imajo z njo sklenjeno pogodbo o opravljanju storitev.
- 84 Navesti je treba tudi, da se uvodna izjava 13 sporne uredbe niti ne nanaša na vmešavanje države v te odločitve družbe Xinanchem, ampak je v njej le navedeno, da je ta družba pod znatnim državnim nadzorom in vplivom.
- 85 Ker dejstva, navedena v uvodni izjavi 13, dokončno ne izključujejo, da družba Xinanchem sprejema odločitve glede cen, stroškov in vložkov kot odziv na tržne signale, ki odražajo ponudbo in povpraševanje, in brez večjega vmešavanja države v zvezi s tem, bi morala Svet in Komisija presoditi, ali so podatki, ki jih je predložila ta družba, zadoščali za dokaz, da izpolnjuje dvojni pogoj iz člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe.
- 86 Kot je Splošno sodišče navedlo v točkah 90 in 98 izpodbijane sodbe, bi lahko Svet in Komisija v okviru presoje teh dokazov in glede na široko diskrecijsko pravico, ki jo imata v zvezi s tem, upoštevala okoliščino, da je družba Xinanchem pod državnim nadzorom v smislu prava družb. V državi, ki nima tržnega gospodarstva, namreč dejstvo, da družbo s sedežem v tej državi *de facto* nadzorujejo delničarji, ki so javni subjekti, vzbujata resen dvom o tem, ali je vodstvo te družbe dovolj neodvisno od države, da lahko odločitve glede cen, stroškov in vložkov sprejema samostojno in kot odziv na tržne signale.

- 87 Vendar kot je Splošno sodišče ugotovilo zlasti v točkah 99, 100 in 107 izpodbijane sodbe in kot je Svet izrecno potrdil na obravnavi pred Sodiščem, sta Svet in Komisija zaradi svoje razlage člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe opustila presojo dokazov, ki jih je predložila družba Xinanchem, in jih s tem prezrla.
- 88 Zgoraj sprejete razlage navedene določbe, ki se v bistvu ujema z razlago, na katero je Splošno sodišče oprlo analizo, ne omajajo trditve, ki so navedene v podporo prvemu pritožbenemu razlogu.
- 89 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da dejstvo, da se člen 2(7)(c), prva alineja, razlaga tako, da državni nadzor, kot je opisan v uvodni izjavi 13 sporne uredbe, ni samodejno izenačen z „večjim vmešavanjem države“ v smislu te določbe, ne odpravlja pogoja, da mora proizvajalec odločitve glede cen, stroškov in vložkov sprejemati brez takega vmešavanja.
- 90 Tudi če je proizvajalec te odločitve sprejel le ob upoštevanju tržnih signalov, ta pogoj preprečuje, da bi se mu priznal STG, če je država znatno posegla v prosto delovanje tržnih sil. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je proizvajalcu mogoče priznati STG le, če so stroški, ki jih ima, in cene, ki jih zaračunava, posledica prostega gibanja ponudbe in povpraševanja. To ne bi bilo tako, če bi se na primer država neposredno vmešavala v ceno nekaterih surovin ali ceno dela. Tudi če bi proizvajalec v takih okoliščinah odločitve glede cen, stroškov in vložkov sprejemal kot odziv na tržne signale, večje vmešavanje države v zvezi s tem ne bi dopuščalo ugotovitve, da za takega proizvajalca prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva. Drugi element dvojnega pogoja iz te določbe je zato neodvisen od prvega tako za podjetja, ki so *de facto* pod državnim nadzorom, kakor za vse druge proizvajalce.
- 91 Poleg tega navedena razlaga nikakor ne prevali dokaznega bremena, ki je, kot je opozorjeno v točkah 35 in 99 izpodbijane sodbe ter v točkah 70 in 85 te sodbe, na strani proizvajalca. Povrh tega, čeprav ta razlaga nedvomno zahteva, da Svet in Komisija v položaju, kot je obravnavani, upoštevata dokaze, ki jih je predložil ta proizvajalec, in jih z vso zahtevano skrbnostjo presodita, zato da ugotovita, ali ti podatki zadoščajo za dokaz, da ta proizvajalec izpolnjuje navedeni dvojni pogoj, pa ne posega v široko diskrecijsko pravico, ki jo instituciji uživata pri presoji teh dokazov.
- 92 Kot je generalna pravobranilka navedla v točkah od 84 do 88 sklepnih predlogov, pristopa navedenih institucij ni mogoče upravičiti z domnevno nujnostjo, da se v konkretnem primeru podjetja, v katerem je večina deležev v lasti zasebnikov, vendar ga vseeno *de facto* nadzoruje država, člen 2(7)(c) osnovne uredbe razlaga glede na člen 9(5), drugi pododstavek, te uredbe.
- 93 Nazadnje je treba v zvezi s trditvijo, da je člen 2(7)(b) in (c) izjema, ugotoviti, da zahteva po strogi razlagi ne dopušča, da bi instituciji to določbo razlagali in uporabljali v neskladju z njenim besedilom in ciljem.
- 94 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Drugi pritožbeni razlog: mehanizem žigosanja izvoznih pogodb

– Trditve strank

- 95 Svet in Komisija z drugim pritožbenim razlogom zatrjujeta, da je Splošno sodišče prekoračilo meje sodnega nadzora, ker je ugotovilo, da sta ti instituciji očitno napačno presodili mehanizem žigosanja izvoznih pogodb s strani KGZKRRK. Menita namreč, da s sklepom, da je ta mehanizem pomenil večje vmešavanje države pri določitvi izvoznih cen proizvodov družbe Xinanchem, nista prekoračila široke diskrecijske pravice, ki jo imata pri uporabi meril iz člena 2(7)(c) osnovne uredbe.

- 96 Svet in Komisija navajata med drugim, da ugotovitev Splošnega sodišča, da je KGZKRRK nevladna organizacija in da so njeni člani določali sistem cen in spodnje meje cen, ni pomembna niti ni pravilna. Nobenega dokaza naj ne bi bilo, da so družbe, ki so bile članice KGZKRRK, delovale v pogojih tržnega gospodarstva. Nasprotno, prav dejstvo, da sta le dva od 39 kitajskih proizvajalcev zaprosila za priznanje STG, kaže na to, da večina teh proizvajalcev ni delovala v takih pogojih. Zato bi morali domnevati, da so akti KGZKRRK akti organizacije, ki deluje po ekonomskih načelih, ki jih določa država, in da sistem nadzora cen pomeni omejitev svobode posameznih izvoznikov, ki temelji na netržnogospodarskih ozirih. Ta ugotovitev naj bi bila potrjena tudi s tem, da kitajski carinski organi dovolijo izvoz le, kadar izvozna pogodba nosi žig KGZKRRK.
- 97 V nasprotju z ugotovitvijo Splošnega sodišča naj bi Svet in Komisija pravilno ocenila, da dokazi, ki jih je družba Xinanchem predložila v zvezi s svojimi izvoznimi cenami, niso bili upoštevni. S temi dokazi naj bi bilo namreč dokazano le, da so obstajale izvozne transakcije, ki jih je potrdila KGZKRRK in katerih cena je bila nižja od spodnje meje cene. Vendar naj taki dokazi ne bi zadoščali za izpodbitje dejstva, da je uveden sistem omogočal KGZKRRK, da nadzoruje izvozne cene. Še posebej naj dejstvo, da je bil del izvoza opravljen po cenah, nižjih od spodnje meje cen, ne bi dalo usmeritev za odgovor na vprašanje, ali je bil preostali izvoz po takih cenah zavržen. S preudarkom, na katerega se je oprlo Splošno sodišče, namreč, da morata instituciji presoditi prakso cen, zato da ugotovita, ali sistem, kot je ta v tem sporu, dejansko omejuje sposobnost izvoznikov, da izvozne cene določijo neodvisno, naj se ne bi le prevalilo dokazno breme, ampak naj bi se tema institucijama preprečilo, da zadostita temu bremenu, saj v praksi ne bi nikoli mogli predložiti dokaza o dejanski udeležbi države v postopku določitve cen.
- 98 Družba Xinanchem navaja, da drugi pritožbeni razlog, tudi če bi bil dopusten, ni utemeljen.

– Presoja Sodišča

- 99 Splošno sodišče je, potem ko je v točkah od 141 do 150 izpodbijane sodbe preučilo vsebino dokazov, ki jih je predložila družba Xinanchem, v točki 151 te sodbe ugotovilo, da so ti dokazi omogočali ugotovitev, da mehanizma žigosanja izvoznih cen ni določila država, da so ceno določili proizvajalci glifosata, ki so bili člani KGZKRRK, in da to ni povzročilo dejanskega omejevanja v zvezi z izvoznimi dejavnostmi družbe Xinanchem. Iz tega je sklepalo, da Svet in Komisija brez izpodbijanja dokazne vrednosti ali zadostnosti teh dokazov nista mogla, ne da bi storila očitno napako pri presoji, ugotoviti, da je država z zadevnim mehanizmom izvajala precejšen nadzor nad cenami zadevnega proizvoda in da je ta mehanizem pomenil „večje vmešavanje države“ v smislu člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe.
- 100 Svet in Komisija ne zatrjujeta nobenega izkrivljanja v zvezi s tem preizkusom in dejanskimi ugotovitvami Splošnega sodišča v točkah od 141 do 151 izpodbijane sodbe. Poleg tega ne prerokata tega, da kot je navedlo Splošno sodišče v točkah od 152 do 155 navedene sodbe, nista izpodbijali dokazne vrednosti ali zadostnosti teh dokazov.
- 101 Pojasniti je še treba, da Splošno sodišče nikakor ni odločilo, da so bili ti dokazi prepričljivi in da so pravno zadostno dokazovali, da KGZKRRK družbi Xinanchem ni določila cene, ki naj jo zaračunava za izvoz glifosata. Nasprotno, Splošno sodišče je v točkah od 151 do 155 izpodbijane sodbe izrecno navedlo, da bi Svet in Komisija lahko oporekala dokazni vrednosti ali zadostnosti teh dokazov.
- 102 V zvezi s trditvijo Komisije, da okoliščina, da je KGZKRRK smela zavrniti ožigosanje izvoznih pogodb, če ne bi bile upoštevane referenčne cene, pomeni zadosten *prima facie* dokaz o vmešavanju v določanje cene, je treba ugotoviti, da instituciji ne smeta omejiti presoje na analizo položaja, kot se kaže „na prvi pogled“, kadar proizvajalec predloži dokaze, s katerimi se to lahko izpodbije.

- 103 Poleg tega Splošno sodišče v nasprotju z navedbami Sveta in Komisije ni prevailo dokaznega bremena, ko je v točki 157 izpodbijane sodbe ugotovilo, da sta bili ti instituciji v tem primeru dolžni pri presoji mehanizma žigosanja izvoznih pogodb s strani KGZKRRK upoštevati dokaze, ki jih je predložila družba Xinanchem in s katerimi bi bilo mogoče dokazati, da ta mehanizem ni dejansko omejil njene izvozne dejavnosti.
- 104 Navesti je namreč treba, da Svetu in Komisiji sicer ni treba dokazati, da mehanizem žigosanja izvoznih pogodb s strani KGZKRRK dejansko pripelje do večjega vmešavanja države v odločitve glede izvoznih cen, vendar sta na podlagi načela dobrega upravljanja dolžna z vso zahtevano skrbnostjo in nepristranskostjo preučiti dokaze, ki jih predloži proizvajalec, in pri presoji učinkov tega mehanizma na odločitve tega proizvajalca glede njegovih izvoznih cen pravilno upoštevati vse upoštevne dokaze.
- 105 V obravnavanem primeru Splošno sodišče ni presodilo, da bi ti instituciji morali predložiti dokaz, da je navedeni mehanizem dejansko omejil sposobnost družbe Xinanchem pri določanju svojih izvoznih cen, ampak le, da nista presodili dokazov, ki jih je predložila družba Xinanchem, s čimer bi izpolnili obveznost iz prejšnje točke.
- 106 V zvezi s tem je treba poudariti, da sta imeli instituciji zaradi zapletenosti gospodarskih, političnih in pravnih razmer, ki sta jih morali preučiti na področju skupne trgovinske politike in predvsem na področju ukrepov trgovinske zaščite (sodbe z dne 27. septembra 2007 v zadevi Ikea Wholesale, C-351/04, ZOdl., str. I-7723, točka 40; z dne 28. februarja 2008 v zadevi AGST Draht- und Biegetechnik, C-398/05, ZOdl., str. I-1057, točka 33; z dne 11. februarja 2010 v zadevi Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, ZOdl., str. I-951, točka 61, in z dne 16. februarja 2012 v združenih zadevah Svet in Komisija proti Interpipe Niko Tube in Interpipe NTRP, C-191/09 P in C-200/09 P, točka 63), pri taki presoji široko diskrecijsko pravico in bi lahko upoštevali vse indice, ki sta jih imeli na voljo za presojo, ali so dokazi, ki jih je predložila družba Xinanchem, prepričljivi in ali zadoščajo za odpravo pomisleka, da ta družba zaradi tega mehanizma ni mogla svobodno določiti svojih izvoznih cen. Poleg tega, kot je v točki 36 izpodbijane sodbe navedlo tudi Splošno sodišče, se STG ne sme priznati, če obstaja dvom o tem, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 2(7)(c) osnovne uredbe.
- 107 Vendar ta široka diskrecijska pravica institucij ne odvezuje obveznosti, da ustrezno upoštevata upoštevne dokaze, ki jih predloži proizvajalec. V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče že ugotovilo, da kadar imata ti instituciji tako diskrecijsko pravico, je spoštovanje jamstev, zagotovljenih s pravnim redom Unije, v upravnih postopkih še pomembnejše (glej sodbi z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München, C-269/90, Recueil, str. I-5469, točka 14, in z dne 6. novembra 2008 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-405/07 P, ZOdl., str. I-8301, točka 56).
- 108 Iz navedenega izhaja, da je treba drugi pritožbeni razlog zavriniti.

Tretji pritožbeni razlog: veljavnost splošnega sklepa Sveta in Komisije

- 109 Svet s tretjim pritožbenim razlogom izpodbija točko 160 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče razsodilo, da razlogi za zavrnitev priznanja STG, navedeni v uvodnih izjavah 13, 14 in 17 sporne uredbe, niti obravnavani skupaj ne morejo upravičiti take zavrnitve, saj napake, ugotovljene v zvezi z vsakim od teh razlogov, obravnavanih ločeno, veljajo tudi za splošen sklep institucij o tem. Svet, ne da bi navedel posebne razloge, trdi le, da ta sklep Splošnega sodišča vsebuje enako napako kot njegove ugotovitve, ki so predmet prvega in drugega pritožbenega razloga.
- 110 Ker nobeden od teh dveh razlogov ni utemeljen in ker Svet v utemeljitev tretjega pritožbenega razloga ne navaja nobenega posebnega argumenta, je treba tudi ta pritožbeni razlog zavriniti.
- 111 Zato je treba pritožbo v celoti zavriniti.

Stroški

- ¹¹² Člen 122, prvi odstavek, Poslovnika določa, da kadar pritožba ni utemeljena, Sodišče odloči o stroških. V skladu s členom 69(2) Poslovnika, ki se na podlagi člena 118 Poslovnika uporablja za pritožbeni postopek, se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker sta družba Xinanchem in Audace predlagala naložitev stroškov Svetu in ker ta s svojimi predlogi ni uspel, mu je treba naložiti plačilo stroškov, skupaj s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.
- ¹¹³ V skladu z odstavkom 4, prvi pododstavek, navedenega člena 69 Komisija, ki se je kot intervenientka udeležila postopka na prvi stopnji, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Pritožba se zavrne.**
- 2. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov, skupaj s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.**
- 3. Evropska komisija nosi svoje stroške.**

Podpisi