



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 10. septembra 2015 \*

„Predhodno odločanje — Damping — Protidampinška dajatev, uvedena na uvoz keramičnih ploščic s poreklom iz Kitajske — Izvedbena uredba (EU) št. 917/2011 — Veljavnost — Uredba (ES) št. 1225/2009 — Člen 2(7)(a) — Normalna vrednost — Določitev na podlagi cene v tretji državi s tržnim gospodarstvom — Izbira primerne tretje države — Dolžnost skrbnega ravnanja — Pravica do obrambe — Obveznost obrazložitve — Vzorčenje“

V zadevi C-687/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Finanzgericht München (Nemčija) z odločbo z dne 24. oktobra 2013, ki je prispela na Sodišče 30. decembra 2013, v postopku

**Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH**

proti

**Hauptzollamt Regensburg,**

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Ó Caoimh (poročevalec), sodnik, C. Toader, sodnica, E. Jarašiūnas in C. G. Fernlund, sodnika,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. decembra 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH B. Enders, odvetnik,
- za Svet Evropske unije S. Boelaert, agentka, skupaj z R. Bierwagnom, odvetnikom,
- za Evropsko komisijo M. França, T. Maxian Rusche in R. Sauer, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 21. maja 2015

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: nemščina.

## Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost Izvedbene uredbe Sveta (EU) št. 917/2011 z dne 12. septembra 2011 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve in dokončnem pobiranju začasne dajatve, uvedene na uvoz keramičnih ploščic s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL L 238, str. 1)
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (v nadaljevanju: Fliesen-Zentrum) in Hauptzollamt Regensburg (glavni carinski urad v Regensburgu, v nadaljevanju: Hauptzollamt), ker je slednji naložil protidampinško dajatev na uvoz keramičnih ploščic s poreklom iz Kitajske, ki ga je opravila ta družba.

## Pravni okvir Unije

### *Osnovna uredba*

- 3 Uredba Sveta (ES) št. 1225/2009 z dne 30. novembra 2009 o zaščiti proti dampinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske skupnosti (UL L 343, str. 51, v nadaljevanju: osnovna uredba) v členu 1(1) določa, da se „[p]rotidampinška dajatev [...] lahko uporabi za vsak dampinški izdelek, čigar sprostitvev v prosti promet v [Uniji] povzroča škodo“.
- 4 Člen 2 iste uredbe z naslovom „Določitev dampinga“ v odstavkih od 1 do 6 določa pravila, ki se nanašajo na tako določitev v primeru uvoza iz tretjih držav s tržnim gospodarstvom. Odstavek 1 tega člena posebej določa:

„Normalna vrednost običajno temelji na cenah, ki so jih neodvisne stranke plačale ali jih plačujejo v običajnem poteku trgovanja v državi izvoznici.

Vendar če izvoznik v državi izvoznici ne izdeluje ali ne prodaja podobnega izdelka, se lahko normalna vrednost ugotovi na osnovi cen drugih prodajalcev ali proizvajalcev.

[...]“

- 5 Člen 2(7)(a) navedene uredbe določa:

„V primeru uvoza iz držav brez tržnega gospodarstva [...] se določi normalna vrednost na podlagi cene ali računsko določene vrednosti v tretji državi s tržnim gospodarstvom ali cene, ki velja pri izvozu iz te tretje države v druge države, vključno [z Unijo], ali, kjer to ni mogoče, na kateri koli drugi razumni osnovi, vključno s ceno, ki se je dejansko plačevala ali se plačuje [v Uniji] za podoben proizvod, po potrebi primerno prilagojeni, tako da vsebuje razumno profitno maržo.

Primerna tretja država s tržnim gospodarstvom se izbere na smiseln način, pri čemer se ustrezno upoštevajo vse zanesljive informacije, ki so dostopne v času izbire. Upoštevajo se tudi roki; kjer je to primerno, se uporabi tretja država s tržnim gospodarstvom, ki je predmet iste preiskave.

[...]“

- 6 Člen 2(10) osnovne uredbe določa:

„Izvede se poštena primerjava med izvozno ceno in normalno vrednostjo. Ta primerjava se izvede na isti trgovinski ravni in glede na prodajo, opravljeno v kolikor je mogoče istem času, pri čemer se upoštevajo druge razlike, ki vplivajo na primerljivost cen. Kadar normalna vrednost in izvozna cena

[...] ne temeljita na taki primerljivi osnovi, se [v vsakem posameznem primeru] v obliki prilagoditev [...] ustrezno upoštevajo [...] razlike v dejavnikih, za katere se ugotovi in dokaže, da vplivajo na cene in s tem na primerljivost cen [...]"

7 Člen 3 iste uredbe, naslovljen „Določanje škode“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Določanje škode temelji na pozitivnih dokazih in vključuje objektivno preverjanje tako:

(a) obsega dampinškega uvoza in učinka dampinškega uvoza na cene na trgu [Unije] za podobne izdelke kot tudi

(b) posledičnega vpliva tega uvoza na industrijo [Unije].

3. V zvezi z obsegom dampinškega uvoza se ugotavlja, ali je prišlo do pomembnega povečanja dampinškega uvoza, bodisi v absolutnem smislu ali pa relativno glede na proizvodnjo in potrošnjo v [Uniji]. V zvezi z učinkom dampinškega uvoza na cene se ugotavlja, ali je prišlo do znatnega nelojalnega nižanja cen zaradi dampinškega uvoza, če to ceno primerjamo s ceno podobnega izdelka industrije [Unije], oziroma, ali tak uvoz kako drugače v pomembni meri pritiska na cene ali v pomembni meri preprečuje zvišanja cen, do katerih bi sicer prišlo. Ne eden ali več teh dejavnikov skupaj, ni oz. niso odločujoči.“

8 Člen 9(4) osnovne uredbe določa:

„Kadar končno ugotovljena dejstva kažejo na obstoj dampinga in z njim povezane škode in interes Skupnosti zahteva ukrepanje [...], Svet [...] uvede dokončno proti dampinško dajatev. [...] Znesek proti dampinške dajatve ne sme preseči ugotovljene stopnje dampinga, mora pa biti manjši od te stopnje, če bi taka nižja dajatev zadostovala za odpravo škode industriji [Unije].“

9 Člen 17 osnovne uredbe, naslovljen „Vzorčenje“, v odstavku 1 določa, da se lahko „[v] primerih, ko gre za veliko število pritožnikov, izvoznikov ali uvoznikov, vrst izdelkov ali transakcij, [...] preiskava omeji na smiselno število strank, izdelkov ali transakcij, tako da uporabi vzorce, ki so statistično utemeljeni na osnovi informacij, ki so dostopne ob času izbora, ali pa se preiskava lahko omeji na največji reprezentativni obseg proizvodnje, prodaje ali izvoza, ki ga je mogoče dovolj dobro preiskati v času, ki je na razpolago.“

10 Odstavek 2 istega člena določa, da „[k]ončni izbor strank, vrst izdelkov ali transakcij v zvezi s temi določili vzorčenja izvede Komisija, vendar je dana prednost izbiranju vzorca ob hkratnem posvetovanju z zadevnimi strankami oz. njihovem soglašanju [...]“.

11 Člen 18(1) in (5) osnovne uredbe določa:

„1. V primerih, ko katera koli stranka ne dovoli dostopa do informacij ali na kak drug način ne dobavi potrebnih informacij v rokih, ki jih navaja ta uredba, ali pa močno ovira preiskavo, se lahkočasne ali dokončne ugotovitve, bodisi pozitivne ali negativne, naredijo na osnovi dostopnih dejstev. Če se ugotovi, da je katera koli zainteresirana stranka dostavila napačne ali zavajajoče informacije, se te informacije ne upoštevajo in se lahko uporabijo dostopna dejstva. Zainteresirane stranke je treba opozoriti na posledice nesodelovanja.

[...]

5. Če ugotovitve, vključno s tistimi o normalni vrednosti, temeljijo na določbah odstavka 1, vključno z informacijami, dostavljenimi v pritožbi, se, kjer je to izvedljivo, in ob ustreznem upoštevanju rokov preiskave, preverijo na osnovi drugih neodvisnih virov, ki so morda na razpolago, kakršni so npr. objavljeni ceniki, uradne uvozne statistike in carinski podatki ali informacije, dostavljene od drugih zainteresiranih strank tekom preiskave.

Takšne informacije lahko vključujejo ustrezne podatke, ki se nanašajo na svetovni trg ali druge reprezentativne trge, kjer je primerno.“

- 12 Člen 20(4) navedene uredbe, ki se nanaša na zahtevo po razkritju, določa:

„Končno razkritje je podano v pisni obliki. Izda se v najkrajšem možnem času ob ustreznem upoštevanju zaščite zaupnih informacij in običajno ne kasneje kot en mesec pred dokončno odločitvijo ali pred trenutkom, ko Komisija predloži kakršen koli predlog za dokončne ukrepe v skladu z členom 9. Če Komisija ob tem času še ne more razkriti določenih dejstev ali premislekov, se ta razkrijejo kasneje v najkrajšem možnem času. To razkritje ne vpliva na katerokoli kasnejšo odločitev, ki jo lahko sprejme Komisija ali Svet, toda če ta odločitev temelji na kakih drugačnih dejstvih ali premislekih, se ta razkrijejo v najkrajšem možnem času.“

#### *Začasna uredba*

- 13 Evropska komisija je 16. marca 2011 sprejela Uredbo (EU) št. 258/2011 o uvedbi začasne protidampinške dajatve na uvoz keramičnih ploščic s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL L 70, str. 5, v nadaljevanju: *začasna uredba*).

- 14 Del A te uredbe je vseboval točko 2, ki se nanaša na strani, ki jih postopek zadeva. V uvodni izjavi 4, ki je umeščena v navedeno točko 2, je bilo navedeno, da za to, „[d]a bi se Komisija lahko odločila, ali bo vzorčenje potrebno, in da bi v tem primeru izbrala vzorec, je pozvala vse znane proizvajalce izvoznike na Kitajskem, uvoznike in proizvajalce Unije, naj se ji javijo od 1. aprila 2009 do 1. marca 2010 in v skladu z obvestilom o začetku postopka predložijo osnovne informacije o svojih dejavnostih, povezanih z zadevnim izdelkom“.

- 15 Točka 2.1 tega dela se je nanašala na vzorčenje kitajskih proizvajalcev izvoznikov. Vključevala je uvodno izjavo 6, v kateri je bilo navedeno:

„Komisija je v skladu s členom 17(1) osnovne uredbe izbrala vzorec proizvajalcev izvoznikov na podlagi največjega reprezentativnega obsega izvoza zadevnega izdelka v Unijo, ki ga je bilo mogoče ustrezno preiskati v razpoložljivem času. Izbrani vzorec je sestavljen iz treh skupin skupno 10 posameznih proizvajalcev, ki ustrezajo 14,4 % celotnega obsega izvoza iz Kitajske v Unijo in 31,3 % celotnega obsega sodelujočih izvoznikov v obdobju preiskave. V skladu s členom 17(2) osnovne uredbe je bilo z zadevnimi stranmi in kitajskimi organi opravljeno posvetovanje o izbiri vzorca. V zvezi s predlaganim vzorcem so bile prejete številne pripombe. Pripombe, ki so se zdele primerne, so bile upoštevane pri izbiri končnega vzorca.“

- 16 Točka 2.2, ki je bila tudi umeščena v del A in se je nanašala na vzorčenje proizvajalcev Unije, je obsegala uvodne izjave od 7 do 14. V uvodnih izjavah od 7 do 9 in od 11 do 13 je bilo navedeno:

„(7) [...] Komisija [je] dobila informacije od 73 proizvajalcev Unije.

(8) Pri vzorčenju je bila upoštevana velika razdrobljenost sektorja keramičnih ploščic. Da bi zagotovili, da ne bi v analizi škode prevladovali rezultati velikih družb, ampak bi se primerno upošteval položaj malih družb, ki imajo skupno največji delež proizvodnje Unije, je bilo sklenjeno, da morajo biti v vzorcu zastopani vsi segmenti, tj. male, srednje in velike družbe.

(9) Glede na obseg letne proizvodnje se ločijo trije segmenti:

[...]

[...]

(11) Vzorčenih je bilo deset družb, in sicer največjih v vsakem od treh segmentov ob upoštevanju prodaje, proizvodnje in geografske lokacije. Ena vzorčena družba spada v segment velikih družb, štiri v segment srednjih družb, pet pa v segment malih družb. Izbrane družbe imajo sedež v šestih državah članicah (v Italiji, Španiji, na Poljskem, Portugalskem, v Nemčiji in Franciji), ki skupaj predstavljajo več kot 90 % celotne proizvodnje Unije. Ta vzorec je predstavljal 24 % celotne proizvodnje sodelujočih proizvajalcev in 7 % celotne proizvodnje Unije.

(12) Med preiskavo se je ena vzorčena družba iz Poljske odločila za prekinitev sodelovanja v preiskavi. Komisija ni mogla za sodelovanje pridobiti nobenega drugega proizvajalca s sedežem na Poljskem.

(13) Ne glede na umik poljskega proizvajalca je ostala reprezentativnost vzorca velika glede na vsa merila iz uvodnih izjav 8 in 10. Zato je bilo odločeno, da se lahko postopek nadaljuje z vzorcem devetih proizvajalcev iz petih držav članic.“

17 V uvodnih izjavah od 46 do 54 začasne uredbe, ki so se nanašale na izbiro Združenih držav Amerike (v nadaljevanju: ZDA) kot primerljive države v skladu s členom 2(7) osnovne uredbe, je bilo navedeno:

„(46) Komisija je v obvestilu o začetku postopka navedla, da namerava kot ustrezno primerljivo državo za določitev normalne vrednosti za Kitajsko uporabiti ZDA, in je pozvala zainteresirane strani, naj predložijo pripombe.

(47) Prejete so bile številne pripombe, v katerih je bilo za drugo možnost predlaganih več držav, in sicer Brazilija, Turčija, Nigerija, Tajska in nazadnje Indonezija.

(48) Komisija se je zato odločila, da za sodelovanje zaprosi znane proizvajalce v teh državah in ZDA. Vendar sta le dva proizvajalca zadevnega izdelka v ZDA odgovorila na vprašalnike. Tudi tajski proizvajalec je nepopolno odgovoril na vprašalnik, poleg tega pa njegov obseg izdelkov ni bil v celoti primerljiv s sodelujočimi kitajskimi proizvajalci.

(49) Preiskava je razkrila, da so ZDA konkurenčni trg za zadevni izdelek. Na domačem trgu ZDA je bilo dejavnih več proizvajalcev, uvoz pa je bil velik. Preiskava je pokazala tudi, da imajo keramične ploščice s poreklom iz Kitajske in ZDA v osnovi enake fizikalne lastnosti in uporabo ter podobne proizvodne postopke.

(50) Glede na trditve keramične ploščice, izdelane v ZDA, in tiste, ki so izdelane na Kitajskem, pokrivajo različne segmente trga, glede na to, da je za trg ZDA značilen predvsem uvoz. Zato doma izdelane vrste izdelka, ki bi bile podlaga za določitev normalne vrednosti, ne bi bile primerljive z vrstami izdelka, ki jih Kitajska izvaža v Unijo. Vendar je preiskava pokazala, da proizvodnja ZDA pokriva zelo različne vrste izdelkov, primerljive s tistimi, ki se proizvajajo na Kitajskem in izvažajo, kot je navedeno v uvodni izjavi 49.

(51) Trdilo se je tudi, da so ZDA razmeroma majhen akter na svetovnem trgu keramičnih ploščic. Vendar je bilo leta 2009 proizvedenih približno 600 milijonov m<sup>2</sup>, kar se šteje za znatno. Za primerjavo, Kitajska, največja svetovna proizvajalka, je v istem obdobju proizvedla 2 milijardi m<sup>2</sup>.

- (52) Ena stran je trdila, da imajo ZDA stroge standarde kakovosti in so dejansko ustvarile netarifne ovire za kitajski uvoz. Vendar je preiskava razkrila, kot je navedeno, da je bil obseg uvoza iz Kitajske v ZDA velik in je pomenil glavni delež domače porabe ZDA. Zato je bil argument, da netarifne ovire v ZDA vplivajo na uvoz in s tem konkurenco, zavržen.
- (53) Podatki iz odgovora dveh sodelujočih proizvajalcev ZDA so bili preverjeni na kraju samem. Nazadnje so se upoštevali samo podatki enega obiskanega proizvajalca, saj je bilo ugotovljeno, da so zanesljiva informacija, na kateri lahko temelji normalna vrednost. Za podatke drugega obiskanega proizvajalca je bilo ugotovljeno, da niso zanesljivi in jih je bilo treba zavreči, saj je ta proizvajalec poročal samo o delu svoje domače prodaje, stroškov pa ni bilo mogoče v celoti uskladiti s poslovnimi knjigami.
- (54) Zato se začasno sklene, da so ZDA ustrezna in smiselna primerljiva država v skladu s členom 2(7) osnovne uredbe.“

18 V uvodni izjavi 61, ki se je nanašala na prilagoditev normalne vrednosti, je bilo navedeno:

„Za zagotovitev poštene primerjave med normalno vrednostjo in izvozno ceno so se v obliki prilagoditev ustrezno upoštevale razlike, ki vplivajo na cene in primerljivost cen v skladu s členom 2(10) osnovne uredbe. Normalna vrednost je bila prilagojena zaradi razlik v lastnostih [...] in razlik v kakovosti nekaterih vrst, ki jih proizvajalec v primerljivi državi ne proizvaja – zaradi nižjih stroškov neporcelanastih ploščic. Pri stroških čezmorskega prevoza, zavarovanja, manipulativnih in drugih zadevnih stroških, stroških pakiranja, posojila ter bančnih stroških in provizijah so se po potrebi vnesle nadaljnje prilagoditve v vseh primerih, v katerih je bilo ugotovljeno, da so smiselne, točne in podprte s preverjenimi dokazi.“

19 V uvodni izjavi 144 začasne uredbe je bilo navedeno, da „se izdelek, ki [je vključen v protidampinško preiskavo], izdeluje v več državah Unije in zunaj nje (v Turčiji, Združenih arabskih emiratih, Egiptu, jugovzhodni Aziji, Braziliji in drugje)“.

#### *Uredba št. 917/2011*

20 V uvodnih izjavah od 9 do 33 Uredbe št. 917/2011 so navedene strani, ki so bile vključene v postopek, na podlagi katerega je bila v zadevi iz postopka v glavni stvari sprejeta zadevna protidampinška dajatev. Te uvodne izjave se nanašajo na sestavo vzorcev kitajskih proizvajalcev izvoznikov in vzorcev proizvajalcev Unije. V uvodnih izjavah 18, 23 in 31 te uredbe je navedeno:

„(18) Res je, da se je en poljski proizvajalec odločil prekiniti sodelovanje, zato ga je bilo treba izključiti iz vzorca. Vendar ni potrebno, da vzorec odraža natančno geografsko porazdelitev in težo držav članic proizvajalk, da bi bil reprezentativen. Glede na to, da je geografska porazdelitev le eden od dejavnikov, ki jih je treba upoštevati za zagotovitev reprezentativnosti, tak pristop z upravnega vidika ne bi bil izvedljiv. Nasprotno, zadostuje, če vzorec v veliki meri odraža deleže glavnih udeleženih držav proizvajalk. Na podlagi ocene tega merila je bilo ugotovljeno, da umik poljske družbe ni vplival na splošno reprezentativnost vzorca. Na podlagi tega je potrjeno, da je bil vzorec proizvajalcev Unije dovolj reprezentativen v smislu člena 17 osnovne uredbe.

[...]

(23) Kar zadeva različne metodologije za izbiro vzorca proizvajalcev Unije na eni in vzorca kitajskih proizvajalcev izvoznikov na drugi strani, je treba opozoriti, da so bile metodologije uporabljene v skladu s cilji vzorčenja. Komisija je morala v zvezi z industrijo Unije oceniti položaj celotne industrije in zato so bila izbrana merila, ki bi zagotovila največjo reprezentativnost celotnega sektorja. Kar zadeva kitajske izvoznike, je veljalo, da je primerno izbrati vzorec na podlagi

največjega obsega izvoza zadevnega izdelka, zato so bili vzorčeni največji izvozniki. Opozoriti je treba tudi, da člen 17 osnovne uredbe ne zahteva, da sta oba vzorca izbrana na podlagi enakih meril. Poleg tega so v tem primeru sodelujoče kitajske strani in kitajski organi pred dokončanjem vzorca kitajskih proizvajalcev izvoznikov imeli možnost predložitve pripomb v zvezi s predlaganim vzorcem. Pripombe so bile prejete v zvezi s sestavo vzorca, ne pa v zvezi z njegovo reprezentativnostjo.

[...]

(31) Kar zadeva trditev o uporabi merila geografske porazdelitve, je treba opozoriti, da gre za razdrobljeno industrijo in da se za oceno reprezentativnosti izbranih družb uporablja geografska porazdelitev proizvajalcev med državami članicami, da bi se odražale različne razmere, ki se lahko pojavijo v Uniji. Vzorec zajema države članice, ki predstavljajo približno 90 % proizvodnje Unije; po umiku poljske družbe je ta stopnja ostala visoka pri približno 80 %. Tako je metodologija, ki jo je uporabila Komisija, zagotovila, da je bil vzorec reprezentativen za proizvodnjo Unije kot celoto in je bil v skladu s členom 17(1) osnovne uredbe. Zato je bila trditev zavrnjena.“

21 V uvodnih izjavah 55, od 58 do 63, 67 in 68, od 70 do 72 ter od 74 do 77 Uredbe št. 917/2011, ki se nanašajo na izbiro ZDA kot primerljive države in na določitev normalne vrednosti v postopku preiskave v skladu s členom 2(7) osnovne uredbe, je navedeno:

„(55) Dva uvoznika sta predložila pripombe zoper izbiro Združenih držav [...] kot primerljive države, pri čemer sta trdila, da ZDA niso ustrezne kot primerljiva država zaradi njihove zanemarljive lastne proizvodnje in nekonkurenčnosti na svetovnem trgu. Trdila sta tudi, da so bile ZDA izbrane na nesprejemljiv način in da je bilo pomanjkanje drugih primerljivih držav posledica neupravičenega pritiska združenja proizvajalcev Unije na proizvajalce iz drugih morebitnih primerljivih držav, da bi jih odvrnili od morebitnega sodelovanja. Dva uvoznika sta trdila, da Komisija ni upoštevala informacij morebitnih sodelujočih držav ter da javno dostopni podatki nacionalnih ali nadnacionalnih združenj proizvajalcev v tretjih državah niso bili upoštevani.

[...]

(58) Ta uvoznika sta trdila tudi, da je letni obseg proizvodnje keramičnih ploščic v ZDA znašal približno 60 milijonov m<sup>2</sup> na leto in ne 600 milijonov m<sup>2</sup>, kot je navedeno v uvodni izjavi 51časne uredbe. To je bilo preverjeno, pri čemer je bilo ugotovljeno, da je ta trditev pravilna.

(59) Kar zadeva ustreznost ZDA kot primerljive države glede na znatno nižjo stopnjo proizvodnje, je treba poudariti, da je trg ZDA zelo konkurenčen, saj obstaja več lokalnih proizvodnih družb, količine uvoza pa so znatne. Poleg tega, kot je navedeno v uvodni izjavi 52časne uredbe, ni nobenih dokazov o netarifnih ovirah, ki bi znatno ovirale konkurenco na trgu. V teh okoliščinah splošna sklepna ugotovitev, da so ZDA ustrezna primerljiva država, kljub nižjemu obsegu proizvodnje ostaja nespremenjena.

(60) Dva uvoznika sta trdila, da so bile prodajne cene na enoto ploščic, proizvedenih v ZDA, na domačem trgu ZDA veliko višje kot na trgu Unije in da v primerjavi z izvoznimi cenami kažejo na obstoj dampinga. Za ta argument je bilo ugotovljeno, da ni pomemben za namen tega postopka, ker bi bilo takšne trditve ob predvidevanju, da bi za njih obstajali dokazi prima facie, mogoče temeljito preiskati le z ločenim protidampinškim postopkom v zvezi z ZDA. Zato ta argument ni bil upoštevan.

(61) [Dva] uvoznika sta trdila tudi, da je sodelujoči proizvajalec iz ZDA v lasti proizvajalcev Unije ali je z njimi povezan in da je zato preiskava napačna, saj pridobljeni podatki niso neodvisni.

(62) Opozoriti je treba, da so bili podatki, ki jih je predložil sodelujoči proizvajalec iz ZDA, preverjeni na kraju samem. Za to trditev je bilo ugotovljeno, da ni pomembna, in zato ni bila upoštevana.

(63) Ta uvoznika sta trdila tudi, da je bil obseg izvoza ZDA omejen. Ta argument se je štel kot nepomemben za izbiro primerljive države, ker se podatki primerljive države uporabljajo za določitev normalne vrednosti in ne izvoznih cen. Zato je bil zavržen.

[...]

(67) Eno združenje uvoznikov je po dokončnem razkritju podalo številne trditve. Najprej je trdilo, da ZDA zaradi domnevno majhnega obsega prodaje ameriških proizvajalcev na svojem domačem trgu v primerjavi s kitajskim izvozom v Unijo ne predstavljajo ustreznega trga primerljive države. V zvezi s tem je pri preučitvi morebitnih primerljivih držav eden od preučevanih elementov med drugim tudi stopnja konkurence. Podobne stopnje domače prodaje domače industrije in uvoza iz preiskovane države niso predpogoj za obravnavanje države kot ustrezne primerljive države. Kar zadeva te trditve, je bilo v okviru te preiskave ugotovljeno, da je ameriški trg, kot je navedeno v uvodni izjavi 59, dovolj konkurenčen ter je tako ustrezna izbira. Zato se ta trditev zavrne.

(68) Združenje uvoznikov je trdilo tudi, da dejstvo, da je uvoz na ameriški trg znaten, po njegovem mnenju ni pomembno za izbiro ZDA kot primerljive države. Kar zadeva to trditev, je treba opozoriti, da je stopnja uvoza dejansko eden od pomembnih dejavnikov, ki se preučujejo pri izbiri ustrezne primerljive države. Kombinacija domače proizvodnje in velikega obsega uvoza prispeva h konkurenčnemu trgu, kot je navedeno v uvodni izjavi 59. Zato se ta trditev zavrne.

[...]

(70) Združenje je trdilo tudi, da ameriški izdelek ni ‚podobni izdelek‘ uvoženemu izdelku iz Kitajske, saj je povprečna domača prodajna cena doma proizvedenih keramičnih ploščic v ZDA domnevno nekajkrat višja od cene uvoza Unije iz Kitajske. V zvezi s tem dejstvo, da se ti ceni razlikujeta, ni razlog, da se ameriški izdelek ne bi obravnaval kot podoben zadevnemu izdelku. Kot je navedeno v uvodni izjavi 32 začasne uredbe, je bilo ugotovljeno, da imata zadevni izdelek in med drugim izdelek, ki se proizvaja in prodaja na domačem trgu ZDA, enake osnovne fizikalne in tehnične lastnosti ter osnovno uporabo. Zato veljata za podobna v smislu člena 1(4) osnovne uredbe. Zato se trditev združenja zavrne.

(71) Nazadnje je združenje hotelo vedeti, zakaj se ob nesodelovanju tretjih držav, razen ZDA, Unija ni štela kot ustrezna primerljiva država. V zvezi s tem ni bilo potrebe po preučitvi morebitnih drugih ustreznih trgov, saj je bilo za ZDA, kot je navedeno v uvodni izjavi 59, ugotovljeno, da je ustrezna primerljiva država. Zato je trditev združenja zavrnjena.

(72) Ker ni bilo nadaljnjih pripomb, je potrjeno, da je bila izbira ZDA kot primerljive države ustrezna in razumna v skladu s členom 2(7)(a) osnovne uredbe, pri čemer se uvodne izjave 45 do 54 začasne uredbe potrdijo.

[...]

(74) [Dva] uvoznika sta izpostavila, da je določitev normalne vrednosti na podlagi podatkov ene same družbe napačna, saj drugi pododstavek člena 2(1) osnovne uredbe določa, da mora normalna vrednost temeljiti na cenah ‚drugih prodajalcev ali proizvajalcev‘.

(75) V zvezi s tem je treba opozoriti, da ta postopek zadeva uvoz iz države brez tržnega gospodarstva, pri katerem je treba normalno vrednost določiti v skladu s členom 2(7)(a) osnovne uredbe. Zato je bila ta trditev zavrnjena.

- (76) Eno združenje uvoznikov je po dokončnem razkritju izjavilo, da po njegovem mnenju normalna vrednost v primerljivi državi ne more temeljiti na podatkih, ki jih je zagotovila ena družba. Vendar se ta trditev iz razlogov, navedenih v uvodni izjavi 75, zavrne.
- (77) Nazadnje sta ta uvoznika trdila, da izdelek primerljivega proizvajalca ni dovolj reprezentativen, ker naj bi po njunih domnevah služil izključno visokocenovnemu segmentu. Ker je bila zahteva primerljivega proizvajalca po zaupnosti odobrena, se ta trditev niti ne potrdi niti zavrne. Tudi če bi bila trditev pravilna, so bile, kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 61 začasne uredbe, za upoštevanje vseh vrst ploščic, vključno s preprodajo blagovne znamke, vsekakor izvedene prilagoditve konstruirane normalne vrednosti, kadar je bilo to upravičeno. Za to trditev je bilo ugotovljeno, da ni upravičena, zato je bila zavrnjena.“
- 22 V uvodnih izjavah 86 in 87 Uredbe št. 917/2011, ki se nanašata na prilagoditve normalne vrednosti, je navedeno:
- „(86) En proizvajalec izvoznik je po dokončnem razkritju trdil, da je glede na to, da normalna vrednost temelji na podatkih enega proizvajalca iz primerljive države in da zato natančnih podatkov zaradi zaupnosti ni mogoče razkriti, pomembno zagotoviti, da se po potrebi izvedejo prilagoditve za zagotovitev primerljivosti izdelka za namene izračunov dampinga. V zvezi s tem so bile prilagoditve, kot je navedeno v uvodni izjavi 61 začasne uredbe, po potrebi izvedene za zagotovitev poštene primerjave med normalno vrednostjo in izvozno ceno.
- (87) Dva uvoznika sta po dokončnem razkritju trdila, da sodelujoči ameriški proizvajalec služi izključno visokocenovnemu sektorju keramičnih ploščic, medtem ko kitajski proizvajalci izvozniki služijo nizkocenovnemu segmentu. V zvezi z zagotavljanjem poštene primerjave med normalno vrednostjo in izvozno ceno sta ta uvoznika trdila, da jima potrebne prilagoditve v skladu s členom 2(10) osnovne uredbe niso bile razkrite. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so v uvodni izjavi 61 začasne uredbe pojasnjene prilagoditve, ki so bile izvedene za zagotovitev poštene primerjave.“
- 23 Del D Uredbe št. 917/2011, ki se nanaša na določitev škode, ki je bila povzročena industriji Unije, obsega uvodne izjave od 99 do 173. V uvodni izjavi 113, ki je umeščena v točko 3 tega dela D in se nanaša na nelojalno nižanje prodajnih cen, je navedeno:
- „V preiskavi so bile ugotovljene stopnje nelojalnega nižanja prodajnih cen med 43,2 % in 55,7 %, kar se nekoliko razlikuje od začasnih ugotovitev [...]“
- 24 Člen 1 Uredbe št. 917/2011 določa:
- “Uvede se dokončna protidampinška dajatev na uvoz glaziranih in neglaziranih keramičnih ploščic za tlakovanje in oblaganje; glaziranih in neglaziranih keramičnih kockic za mozaik in podobno, na podlagi ali brez podlage, ki se trenutno uvrščajo v oznake [kombinirane nomenklature iz Priloge I k Uredbi Sveta (EGS) št. 2658/87 z dne 23. julija 1987 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 2, str. 382), kakor je bila spremenjena (v nadaljevanju: 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 in 6908 90 99, ter s poreklom iz Ljudske republike Kitajske.“
- 25 V skladu odstavkom 2 istega člena je stopnja dokončne protidampinške dajatve, veljavne za neto ceno franko meja Unije pred plačilom dajatve, od 26,3 % do 69,7 %, odvisno od proizvajalca.
- 26 V skladu s členom 2 Uredbe št. 917/2011 se zneski, uvedeni z začasno uredbo in zavarovani z začasnimi protidampinškimi dajatvami na uvoz keramičnih ploščic s poreklom iz Kitajske, dokončno poberejo.

### **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 27 Komisija je 7. maja 2010 prejela pritožbo o domnevnem dampinškem uvozu keramičnih ploščic s poreklom iz Kitajske, ki naj bi povzročal znatno škodo industriji Unije.
- 28 Zato je 19. junija 2010 objavila Obvestilo o začetku protidampinškega postopka glede uvoza keramičnih ploščic s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL C 160, str. 20). Preiskava se je nanašala na vse keramične ploščice, uvožene pod tarifnimi številkami 6907 in 6908 KN.
- 29 Komisija je 16. marca 2011 sprejela začasno uredbo.
- 30 Družba Fliesen-Zentrum je julija 2011 v carinsko območje Unije uvozila neglazirane keramične ploščice, proizvedene na Kitajskem, ki spadajo pod tarifno številko 69079020 KN. Pri Hauptzollamt jih je 15. julija 2011 prijavila za sprostitev v prosti pomet z različnimi poenostavljenimi carinskimi deklaracijami, ki jih je dopolnila 18. julija 2011. Hauptzollamt je 2. avgusta 2011 izdal odločbo, s katero je obračunal carino in davek na dodano vrednost ter od družbe Fliesen-Zentrum zahteval zavarovanje za začasno protidampinško dajatev po stopnji 32,3 % v znesku 9 479,09 EUR, ki ga je družba Fliesen-Zentrum plačala.
- 31 Družba Fliesen-Zentrum je z dopisom z dne 5. avgusta 2011 proti tej odločbi vložila ugovor, ki ga je Hauptzollamt z odločbo z dne 19. oktobra 2011 zavrnil.
- 32 Svet je 12. septembra 2011 sprejel Uredbo št. 917/2011.
- 33 Hauptzollamt je z odločbo z dne 4. novembra 2011 dokončno določil protidampinško dajatev v višini 9 479,09 EUR in jo v celoti poračunal z že plačanim zavarovanjem za začasno protidampinško dajatev. Družba Fliesen-Zentrum je tudi zoper to odločbo vložila ugovor, ki ga je Hauptzollamt zavrnil z odločbo z dne 3. februarja 2012.
- 34 Družba Fliesen-Zentrum je pred predložitvenim sodiščem zoper to odločbo vložila tožbo za razveljavitev teh odločb in se pri tem sklicevala na neveljavnost Uredbe št. 917/2011. Predložitveno sodišče meni, da bi štirje izmed tožbenih razlogov, ki jih je družba Fliesen-Zentrum navedla v tožbi, lahko bili utemeljeni.
- 35 V tem okviru predložitveno sodišče dvomi o veljavnosti Uredbe št. 917/2011. Natančneje, predložitveno sodišče se sprašuje, prvič, ali je to, da je Svet v tej uredbi izbral ZDA kot referenčno državo za določitev normalne vrednosti proizvodov, ki so primerljivi s ploščicami iz zadeve v glavni stvari, v nasprotju s členoma 2(7)(a), drugi pododstavek, in 18 osnovne uredbe. Predložitveno sodišče se sklicuje na sodno prakso Sodišča s področja izbire primerne tretje države s tržnim gospodarstvom za določitev normalne vrednosti proizvodov, ki so uvoženi iz države, ki nima tržnega gospodarstva, in poudarja, da morajo institucije Unije upoštevati bistvene elemente za določitev primernosti izbrane države in jih preučiti z vso potrebno skrbnostjo. V obravnavani zadevi sprašuje, ali je izbira ZDA kot referenčne države razumna v smislu začasnih uredb in Uredbe št. 917/2011, saj se ameriški in kitajski trg keramičnih ploščic med seboj zelo razlikujeta. V zvezi s tem navaja, da so jima stranke, ki so sodelovale v upravnem protidampinškem postopku, izrecno predlagale druge mogoče referenčne države. Poleg tega bi Komisija lahko izbrala tako referenčno državo in normalno vrednost zadevnih proizvodov določila na podlagi javno dostopnih podatkov.
- 36 Drugič, predložitveno sodišče se sprašuje, ali je Komisija s tem, da je pri izračunu normalne vrednosti uporabila podatke enega samega podobnega proizvajalca, kršila določbe člena 2(1) v povezavi z odstavkom 7(a) osnovne uredbe, v skladu s katerimi je ta izračun treba narediti na podlagi podatkov več proizvajalcev, zlasti kadar se tak izračun opravi glede na referenčno državo. Po mnenju predložitvenega sodišča upoštevanje le enega podobnega proizvajalca ne zagotavlja reprezentativnosti informacij.

- 37 Tretjič, predložitveno sodišče se sprašuje o zanesljivosti izračuna navedene vednosti in posledično v zvezi s tem tudi o morebitnem kršenju člena 2(7)(a) in (10) osnovne uredbe. Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje, ali sta instituciji Unije kršili obveznost obrazložitve in s tem pravico do obrambe tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, saj naj zaradi nedoločenih informacij Komisije v zvezi z natančnim izračunom normalne vrednosti ne bi bilo mogoče predložiti utemeljenih pripomb.
- 38 Četrtrič, predložitveno sodišče se sprašuje, ali je Komisija pri izbiri vzorcev kitajskih proizvajalcev uvoznikov in proizvajalcev Unije kršila določbe člena 3 v povezavi s členom 17 osnovne uredbe. Na eni strani se v zvezi s tem zdi, da mala in srednja kitajska podjetja niso mogla biti oziroma so lahko bila le zelo slabo zastopana v vzorcu. Po mnenju predložitvenega sodišča pa je to v protislovju z veliko razdrobljenostjo kitajske industrije keramičnih ploščic, ki jo, kakor to izhaja iz uvodne izjave 73 Uredbe št. 917/2011, večinoma sestavljajo mala in srednja podjetja. Na drugi strani naj bi Komisija pri oblikovanju vzorca proizvajalcev Unije upoštevala, da je industrija keramičnih ploščic Unije zelo razdrobljena, in vključila vse segmente, in sicer mala, srednja in velika podjetja. Poleg tega naj bi bili v vzorec proizvajalcev Unije vključeni zgolj proizvajalci zahodnoevropskih držav, ne pa tudi proizvajalci držav članic z nižjimi cenami. Po mnenju predložitvenega sodišča je zato oblikovanje teh dveh vzorcev privedlo do primerjave vzorcev kitajskih proizvajalcev in proizvajalcev Unije, ki niso primerljivi.
- 39 V teh okoliščinah je Finanzgericht München prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je [Uredba št. 917/2011] veljavna?“

### **Vprašanje za predhodno odločanje**

#### *Uvodne ugotovitve*

- 40 Prvič, družba Fliesen-Zentrum v pisnih stališčih podredno navaja dva razloga za neveljavnost Uredbe št. 917/2011, ki sta dodana štirim razlogom, na katere se je sklicevala pred predložitvenim sodiščem in ki jih je to nato navedlo v predlogu za predhodno odločanje. Ta razloga se nanašata na pomanjkljivo obrazložitev in kršitev pravice do obrambe, ker niso bile posredovane ustrezne ključne informacije, ter na kršitev členov od 19 do 21 osnovne uredbe.
- 41 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso postopek iz člena 267 PDEU temelji na jasni ločitvi funkcij med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, tako da je le nacionalno sodišče, ki odloča v sporu in mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo je treba sprejeti, glede na posebnosti zadeve pristojno za presojo o tem, ali za izdajo sodbe potrebuje predhodno odločbo, in o ustreznosti vprašanj, ki jih zastavi Sodišču (glej zlasti sodbo Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, EU:C:2010:68, točka 59).
- 42 Iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da člen 267 PDEU ni podlaga za pravno sredstvo, ki bi bilo na voljo strankam v sporu, ki poteka pred nacionalnim sodiščem, tako da Sodišče ni zavezano presoditi veljavnosti prava Unije zgolj zato, ker je ena od teh strank v pisnih stališčih poudarila to vprašanje v tem sporu (glej sodbo MSD Sharp & Dohme, C-316/09, EU:C:2011:275, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 43 V teh okoliščinah presoje veljavnosti Uredbe št. 917/2011 ni treba razširiti na razloge, ki niso navedeni v predložitveni odločbi (glej po analogiji sodbo Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, EU:C:2010:68, točka 60).

- 44 Drugič, v skladu z ustaljeno sodno prakso imajo institucije Unije na področju skupne trgovinske politike in predvsem ukrepov trgovinske zaščite široko diskrecijsko pravico zaradi zapletenosti gospodarskih, političnih in pravnih razmer, ki jih morajo preučiti. Sodni nadzor take presoje mora biti zato omejen na preverjanje, ali so bila postopkovna pravila spoštovana, ali je bilo dejansko stanje, ki se upošteva pri izpodbijani izbiri, pravilno ugotovljeno in ali ne gre za očitno napako pri presoji tega dejanskega stanja ali za zlorabo pooblastil (glej sodbo Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, točka 29 in navedena sodna praksa).

*Izbira ZDA kot primerljive tretje države*

- 45 Predložitveno sodišče sprašuje, ali izbira ZDA kot primerne tretje države s tržnim gospodarstvom, ki sta jo opravili instituciji Unije za izračun normalne vrednosti proizvodov, ki so predmet uvoza iz zadeve v glavni stvari, pomeni kršitev členov 2(7)(a), drugi pododstavek, in 18 osnovne uredbe.
- 46 Predložitveno sodišče se zlasti sprašuje, ali je taka izbira ustrezna ob upoštevanju dejstva, prvič, da se ameriški in kitajski trg keramičnih ploščic bistveno razlikujeta. Ustreznosti izbire bi bilo mogoče oporekati, ker, drugič, ameriški izvozniki zelo malo izvažajo in dobavljajo le manjši del ploščic višje kakovosti na domačem trgu, spodnje tri četrtine pa se krijejo večinoma z uvozom. Dvom se poraja tudi, tretjič, ker ni jasno, ali je Komisija ravnala z vso potrebno skrbnostjo, izčrpno preučila druge potencialne primerljive države in upoštevala druge javno dostopne statistične podatke, da bi jo usmerjali pri izbiri.
- 47 Družba Fliesen-Zentrum meni, da izbira ZDA kot primerljive države ni bila primerna. Opirajoč se na sodbo Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, točka 35) poudarja, da bi instituciji Unije pri izbiri referenčne države morali preučiti primernost te države z vso potrebno skrbnostjo. V obravnavanem primeru naj bi bila Komisija med postopkom, na podlagi katerega je bila sprejeta Uredba št. 917/2011, seznanjena s tem, da ameriški in kitajski trg nista primerljiva in da ZDA niso ustrezna primerljiva država za protidampinško preiskavo. Družba Fliesen-Zentrum zlasti trdi, da bi Komisija lahko upoštevala tudi druge tretje države kot referenčne države, kot so Združeni arabski emirati, Arabska republika Egipt, Malezija in Republika Tunizija.
- 48 Glede tega 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 istega 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 države, ki nima tržnega gospodarstva, ker tam ti dejavniki niso običajna posledica delovanja tržnih sil (glej sodbi Rotexchemie, C-26/96, EU:C:1997:261, točka 9, in GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, točka 20).
- 49 Primerna tretja država s tržnim gospodarstvom se v skladu s členom 2(7)(a), drugi pododstavek, osnovne uredbe izbere smiselno, pri čemer se upoštevajo vse zanesljive informacije, ki so takrat na voljo. Naloga institucij Unije je namreč ta, da ob upoštevanju možnih alternativ skušajo najti tretjo državo, v kateri je cena podobnega proizvoda oblikovana v okoliščinah, ki so čim bolj primerljive z okoliščinami države izvoza, pri tem pa mora ta tretja država imeti tržno gospodarstvo (sodba GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, točka 21).
- 50 Sodišče je že razsodilo, da iz besedila in sistematike navedene določbe izhaja, da je namen tega, da se najprej uporabi glavna metoda, ki jo določa ta določba – in sicer določitev normalne vrednosti v primeru uvoza iz držav brez tržnega gospodarstva na podlagi „cene ali računsko določene vrednosti v tretji državi s tržnim gospodarstvom“ ali „cene, ki velja pri izvozu iz te tretje države v ostale države, vključno [z Unijo]“ – da se razumno določi normalna vrednost v državi izvoza tako, da se izbere tretja država, v kateri je cena podobnega proizvoda oblikovana v okoliščinah, ki so čim bolj primerljive z okoliščinami države izvoza, pri tem pa mora ta tretja država imeti tržno gospodarstvo (sodba GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, točki 24 in 25).

- 51 Poleg tega je v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 44 te sodbe, izvajanje diskrecijske pravice institucij Unije pri izbiri referenčne tretje države predmet sodnega nadzora. Preveriti je treba zlasti to, ali so institucije upoštevale bistvene elemente za določitev primernosti izbrane države in ali so bili elementi spisa obravnavani z vso zahtevano skrbnostjo, tako da je mogoče ugotoviti, da je bila normalna vrednost zadevnega proizvoda določena primerno in razumno (glej v tem smislu sodbi Nölle, C-16/90, EU:C:1991:402, točki 12 in 13, in GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, točka 22).
- 52 Kar zadeva, najprej, iskanje primerljive države, je v obravnavani zadevi iz elementov, predloženih Sodišču, razvidno, da je stranka, ki je vložila pritožbo v začetku protidampinškega postopka, v skladu z možnostjo, ki jo ima na podlagi člena 2(7)(a) osnovne uredbe, predlagala ZDA kot primerljivo državo. Tako je Komisija v obvestilu o začetku protidampinškega postopka z dne 19. junija 2010 predlagala ZDA za primerno tretjo državo s tržnim gospodarstvom in povabila stranke, udeležene v preiskavi, da glede tega predložijo svoje pripombe. Iz uvodne izjave 47 začasne uredbe je razvidno, da „je bilo za drugo možnost predlaganih več držav, in sicer Brazilija, Turčija, Nigerija, Tajska in nazadnje Indonezija“. Komisija je pozneje pozvala proizvajalce določenih velikosti, s sedežem v navedenih državah in v ZDA, naj odgovorijo na vprašalnik, ki jim ga je poslala. Kakor je navedeno v uvodni izjavi 48 začasne uredbe, sta le dva proizvajalca zadevnega izdelka v ZDA na vprašalnik odgovorila v celoti.
- 53 Iz elementov, ki so bili predloženi Sodišču, izhaja, da je bila v postopku preiskave kot možna tretja država predlagana tudi Ruska federacija, prav tako pa iz uvodne izjave 144 začasne uredbe izhaja, da se izdelek, ki je bil vključen v preiskavo, izdeluje v več tretjih državah, kot so Združeni arabski emirati, Arabska republika Egipt in države jugovzhodne Azije.
- 54 Vendar, po eni strani, preden je Komisija v uvodni izjavi 54 začasne uredbe sklenila, da „so ZDA ustrezna in smiselna primerljiva država v skladu s členom 2(7) osnovne uredbe“, je v uvodnih izjavah od 49 do 53 začasne uredbe navedla vse elemente protidampinške preiskave, ki so privedli do takega sklepa, pri čemer je poudarila, da so bili podatki iz odgovora proizvajalcev ZDA, ki sta sodelovala v protidampinški preiskavi, preverjeni na kraju samem.
- 55 Po drugi strani iz elementov, ki so bili predloženi Sodišču, izhaja, da je Komisija nameravala upoštevati druge tretje države kot referenčne države in je zamen poskušala navezati stik s proizvajalci iz teh držav. Poleg tega je treba opozoriti, da ker proizvajalci iz primerljivih tretjih držav, ki se jih je nameravalo upoštevati, niso zavezani k sodelovanju, to, da se niso odzvali vabilu Komisije za sodelovanje, ne bi moglo pomeniti kršitve dolžnosti skrbnega ravnanja, ki zavezuje to institucijo. Zato je treba ugotoviti, da sta instituciji Unije pri iskanju ustrezne primerljive države ravnali s potrebno skrbnostjo.
- 56 Zlasti glede trditev, da Komisija pri tem iskanju ni upoštevala nekaterih javno dostopnih statističnih podatkov, je Sodišče res v sodbi GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, točka 30) razsodilo, da morajo institucije Unije z vso zahtevano skrbnostjo obravnavati informacije, ki jih imajo na voljo – med katerimi so zlasti statistični podatki Eurostata – da bi raziskale, ali je mogoče izbrati primerljivo državo v smislu člena 2(7)(a) osnovne uredbe. Vendar je treba opozoriti, da so se ti preudarki nanašali na obveznosti Komisije, ko nobeno od zaprosenih podjetij ni bilo pripravljeno sodelovati in ko je Komisija uporabila subsidiarno metodo iz te določbe, na podlagi katere se normalna vrednost zadevnega proizvoda določi „na kateri koli drugi razumni osnovi“. Nesporno je, da je v obravnavanem protidampinškem postopku ameriško podjetje pristalo na sodelovanje s Komisijo in da je zato ta uporabila primarno metodo iz te določbe, ki ne zahteva preučitve teh statističnih podatkov.
- 57 Dalje, iz uvodnih izjav 59, 67 in 68 Uredbe št. 917/2011 izhaja, da sta instituciji Unije preučili razlike med ameriškim in kitajskim trgom keramičnih ploščic. V zvezi s tem je treba opozoriti, da sta ugotovili, da je ameriški trg zelo konkurenčen in da ni nobenih dokazov o netarifnih ovirah, ki bi znatno ovirale konkurenco na trgu. Prav tako je treba navesti, da proizvodnja ZDA zajema širok spekter proizvodov, ki so primerljivi s tistimi, ki jih izdeluje in izvaža Kitajska.

- 58 Zlasti kot je generalna pravobranilka navedla v točki 71 sklepnih predlogov na eni strani glede vpliva konkurence na trg, visoka stopnja konkurence načeloma izvaja pritisk na nižanje cen, tako da podatki z zelo konkurenčnih trgov ne vodijo nujno k višji stopnji dampinga kot podatki iz držav z nižjimi stroški in manjšo konkurenco. Na drugi strani, glede razlik med tema dvema trgovama, ki se nanašajo na stopnjo tehnološkega razvoja, lahko višja stopnja tehnološkega razvoja izravnava nižje stroške dela, tako da višjih stroškov dela ni mogoče nujno šteti za pokazatelj višjih cen in višje normalne vrednosti.
- 59 Zato sta se instituciji Unije kljub tej razliki pri izbiri te države kot primerne tretje države s tržnim gospodarstvom lahko upravičeno oprli na močno konkurenco, ki obstaja na trgu keramičnih ploščic v ZDA.
- 60 Iz tega sledi, da je treba ugotoviti, da sta instituciji Unije z vso potrebno skrbnostjo preučili razlike med ameriškim in kitajskim trgov keramičnih ploščic in sta lahko ZDA upravičeno šteli za primerljivo državo v skladu s členom 2(7)(a) osnovne uredbe.
- 61 Nazadnje, glede trditev, da ameriški izvozniki zelo malo izvažajo in dobavljajo le manjši del keramičnih ploščic višje kakovosti na ameriškem trgu, je treba opozoriti, da kot je bilo navedeno v uvodnih izjavah 49 in 50 začasne uredbe, je protidampinška preiskava pokazala, da imajo keramične ploščice s poreklom iz Kitajske in ZDA v temelju enake fizikalne lastnosti in uporabo ter so proizvedene v podobnih proizvodnih postopkih.
- 62 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da sta instituciji Unije smiselno v skladu z določbami osnovne uredbe izbrali ZDA kot ustrezno primerljivo tretjo državo s tržnim gospodarstvom za potrebe izračuna normalne vrednosti.

*Določitev normalne vrednosti na podlagi informacij enega samega proizvajalca*

- 63 Drugič, predložitveno sodišče s svojim vprašanjem izraža dvom o reprezentativnosti normalne vrednosti, ki je bila določena na podlagi informacij, ki jih je posredoval en sam proizvajalec.
- 64 Predložitveno sodišče se zlasti sprašuje, prvič, ali iz besedila člena 2(1) in (6) osnovne uredbe izhaja, da je treba normalno vrednost določiti na podlagi cen več proizvajalcev. Izvedeti želi, drugič, ali se lahko z uporabo podatkov enega samega proizvajalca vendarle natančno in objektivno določi ta vrednost, zlasti kadar obstaja tveganje, kot v zadevi v glavni stvari, da je proizvajalec, ki je posredoval informacije, pod nadzorom proizvajalca Unije in torej ni ekonomsko neodvisen. Tretjič, glede na to, da so podatki enega samega proizvajalca odvisni od politike podjetja, se predložitveno sodišče sprašuje, ali se ne bi morala Komisija obrniti na zunanje strokovnjake.
- 65 Najprej, predložitveno sodišče in družba Fliesen Zentrum glede besedila člena 2(1) in (6) osnovne uredbe menita, da bi bilo treba normalno vrednost določiti na podlagi cene več proizvajalcev, saj se za določitev te vrednosti sklicuje na „cene“ in „druge izvoznike ali proizvajalce“. Vendar je treba opozoriti, da v primeru uvoza iz držav brez tržnega gospodarstva osnovna uredba v členu 2(7) določa poseben režim za določitev normalne vrednosti, ki se razlikuje od režima, določenega v odstavkih od 1 do 6 istega člena, tako da besedilo iz teh odstavkov ni upoštevno pri odločitvi, ali je treba normalno vrednost iz zadeve v glavni stvari izračunati na podlagi cen enega ali več proizvajalcev.
- 66 Dalje, Komisija je glede določitve normalne vrednosti na podlagi člena 2(7)(a) osnovne uredbe v pisnih stališčih res priznala, da je načeloma bolj zaželena uporaba podatkov več proizvajalcev iz primerljive države, in ne zgolj enega. Vendar pa je Sodišče že razsodilo, da zgolj dejstvo, da je v referenčni državi en sam proizvajalec, samo po sebi ne preprečuje, da bi bile cene tam posledica resnične konkurence, ker je lahko taka konkurenca, če ni nadzora cen, tudi posledica znatnega uvoza iz drugih držav (sodba Rotexchemie, C-26/96, EU:C:1997:261, točka 15).

- 67 Zato je treba šteti, da je pri izbiri proizvajalca ali proizvajalcev v referenčni državi odločilno to, ali so cene na notranjem trgu posledica resnične konkurence. Kot je bilo poudarjeno v točki 57 te sodbe, sta instituciji Unije to vprašanje v protidampinškem postopku preučili in ugotovili, da je ameriški trg konkurenčen in da ni nobenih dokazov o netarifnih ovirah, ki bi znatno ovirale konkurenco na trgu.
- 68 Zlasti glede domnevnega tveganja, da bi bil proizvajalec, ki je posredoval informacije v okviru protidampinškega postopka, pod nadzorom proizvajalca Unije in torej ne bi bil ekonomsko neodvisen, je treba ugotoviti, da – kakor je poudarila generalna pravobranilka v točki 97 sklepov predlogov – ni verjetno, da bi bili uporabljeni podatki proizvajalca, ki je prodajal strankam, s katerimi je bil povezan, saj se institucijama Unije očita, da sta skonstruirali umetno visoko normalno vrednost. Vsekakor je treba opozoriti, da so te podatke, kot je navedeno v uvodni izjavi 62 Uredbe št. 917/2011, preverile službe Komisije na kraju samem.
- 69 Nazadnje, glede obračanja Komisije na zunanje strokovnjake je treba poudariti, da tako ravnanje ni upravičeno, kadar so, kakor v zadevi v glavni stvari, podatki enega proizvajalca reprezentativni. Kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 88 sklepov predlogov, če ni posebnega razloga, bi se moralo šteti, da sta instituciji Unije načeloma sposobni sami ustrezno presoditi podatke.
- 70 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da sta lahko instituciji Unije pravilno določili normalno vrednost na podlagi informacij enega samega proizvajalca.

*Obveznost obrazložitve in pravica do obrambe v zvezi z izračunom konstruirane normalne vrednosti*

- 71 Tretjič, predložitveno sodišče se v bistvu sprašuje, ali se morata instituciji Unije, kadar opravljata prilagoditev normalne vrednosti, določene na podlagi cen proizvajalca primerljive države, opirati na dokaze ali vsaj na indice, s katerimi se lahko ugotavlja obstoj dejavnika, zaradi katerega je opravljena prilagoditev, in ugotoviti njegov učinek na primerljivost izvoznih cen in normalne vrednosti. Tako se predložitveno sodišče sprašuje, ali ti instituciji s tem, ko v zvezi z natančnim izračunom normalne vrednosti nista zagotovili določenih informacij, zaradi česar ni bilo mogoče predložiti utemeljenih pripomb, nista izpolnili obveznosti obrazložitve in sta tako kršili pravico družbe Fliesen-Zentrum do obrambe.
- 72 Družba Fliesen-Zentrum meni, da je na podlagi člena 2(10) osnovne uredbe prilagoditev normalne vrednosti treba izvesti zato, da se upoštevajo razlike v dejavnikih, za katere se dokaže, da vplivajo na cene in s tem na primerljivost cen, kot so zlasti razlike v kakovosti. Družba Fliesen-Zentrum ob sklicevanju zlasti na sodbo Splošnega sodišča Evropske unije Kundan in Tata/Svet (T-88/98, EU:T:2002:280, točki 95 in 96) trdi, da se morata instituciji Unije opreti na navedene indice ali dokaze. V zadevi v glavni stvar naj bi bila normalna vrednost, ki jo je določila Komisija, tako nedoločna, da se ne more uporabiti kot osnova za ugotovitev morebitnega dampa. V zvezi s tem družba Fliesen-Zentrum meni, da Komisija ni pojasnila, kako je bila ta vrednost konstruirana.
- 73 Prvič, poudariti je treba, da ni sporno, da družba Fliesen-Zentrum ni sodelovala v postopku preiskave dampa in ni povezana z nobenim kitajskim proizvajalcem. Zato sama ne more uveljavljati pravice do obrambe v postopku, v katerem ni sodelovala.
- 74 Drugič, v teh okoliščinah je treba preučiti, ali razlogi, ki se nanašajo na prilagoditev normalne vrednosti, določene na podlagi cen proizvajalca primerljive države, izpolnjujejo zahteve, ki izhajajo iz obveznosti obrazložitve iz člena 296 PDEU.

- 75 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče že razsodilo, da mora biti obrazložitev, ki se zahteva v členu 296 PDEU, prilagojena zadevnemu aktu in mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je ta akt izdala, in sicer tako, da se lahko tisti, ki jih akt zadeva, seznanijo z razlogi za sprejetje ukrepa in da pristojno sodišče lahko opravi nadzor (glej sodbo Italija/Komisija, C-138/03, C-324/03 in C-431/03, EU:C:2005:714, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 76 To zahtevo je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, ki jih akt neposredno in posamično zadeva. Ne zahteva se, da morajo biti v obrazložitvi natančno navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, saj vprašanja, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, ni treba presojati le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo Italija/Komisija, C-138/03, C-324/03 in C-431/03, EU:C:2005:714, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 77 Tudi kadar gre za uredbo, se obrazložitev lahko omeji na navedbo, na eni strani, celote okoliščin, ki so pripeljale do njenega sprejetja, in na drugi strani splošnih ciljev, ki jih želi doseči (sodbi Abrias in drugi/Komisija, 3/83, EU:C:1985:283, točka 30, in Španija/Svet, C-342/03, EU:C:2005:151, točka 55). Zato od institucij Unije ni mogoče zahtevati, naj navedejo različna dejstva, pogosto zelo številčna in zapletena, na podlagi katerih je bila uredba sprejeta, ali, *a fortiori*, naj zagotovijo bolj ali manj celovito presojo teh dejstev (glej v tem smislu sodbo Beus, 5/67, EU:C:1968:13, točka 4).
- 78 Iz tega sledi, da če je bistvo cilja, ki mu sledi institucija, razvidno iz zadevnega splošnega akta, ni treba, da ta akt vsebuje posebno obrazložitev za vsako prilagoditev normalne vrednosti zadevnega proizvoda.
- 79 V zadevi v glavni stvari je treba ugotoviti, da so bili razlogi, iz katerih je bila normalna vrednost prilagojena, navedeni v uvodni izjavi 61 začasne uredbe, in sicer “zaradi razlik v lastnostih [...] in razlik v kakovosti nekaterih vrst, ki jih proizvajalec v primerljivi državi ne proizvaja [...]. Pri stroških čezmorskega prevoza, zavarovanja, manipulativnih in drugih zadevnih stroških, stroških pakiranja, posojila ter bančnih stroških in provizijah so se po potrebi vnesle nadaljnje prilagoditve v vseh primerih, v katerih je bilo ugotovljeno, da so smiselne, točne in podprte s preverjenimi dokazi.” Uredba št. 917/2011, ki v uvodnih izjavah 86 in 87 povzema razloge iz te uvodne izjave 61, iz katerih je bila normalna prednost prilagojena, dodaja, da so bile te prilagoditve po potrebi izvedene za zagotovitev poštene primerjave med normalno vrednostjo in izvozno ceno.
- 80 Zato je treba ugotoviti, da razlogi, ki se nanašajo na prilagoditve normalne vrednosti, določene na podlagi cen proizvajalca iz primerljive države, izpolnjujejo zahteve, ki izhajajo iz obveznosti obrazložitve.

#### *Uporaba vzorčenja*

- 81 Četrtrič, predložitveno sodišče sprašuje, ali so bili pri določitvi stopnje nelojalnega nižanja cen vzorci kitajskih proizvajalcev izvoznikov in vzorci proizvajalcev in uvoznikov Unije pravilno sestavljeni oziroma ali sta instituciji Unije v zvezi s tem kršili določbe člena 3 v povezavi s členom 17 osnovne uredbe.
- 82 Predložitveno sodišče se zlasti sprašuje, ali so bile stopnje nelojalnega nižanja cen iz uvodne izjave 113 Uredbe št. 917/2011 določene natančno in objektivno. Opozarja, da kadar institucije Unije za določitev cen proizvajalcev Unije uporabljajo vzorčenje, se v skladu s členom 17(1) osnovne uredbe omejijo na smiselno število strank, izdelkov ali transakcij, tako da uporabijo vzorce, ki so statistično utemeljeni na podlagi informacij, ki so dostopne ob izboru. Pri določanju cen kitajskih proizvajalcev pa naj bi se institucije oprle na največji reprezentativni obseg proizvodnje, prodaje ali izvoza zadevnega proizvoda, ki ga je mogoče preiskati. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je tak pristop veljaven, saj je bil vzorec proizvajalcev Unije sestavljen predvsem iz veliko malih in srednjih podjetij, vzorec kitajskih

proizvajalcev pa iz malo velikih proizvajalcev, čeprav sta oba trga močno razdrobljena in sestavljena večinoma iz malih in srednjih podjetij. Poleg tega naj bi bili v vzorec proizvajalcev Unije vključeni zgolj proizvajalci zahodnoevropskih držav, ne pa tudi proizvajalci drugih držav članic z nižjimi cenami.

- 83 Družba Fliesen-Zentrum dodaja, da primerjanje cen velikih kitajskih proizvajalcev s cenami malih in srednjih podjetij Unije pomeni kršitev načela enakega obravnavanja in členov 3(2) in 9(4) osnovne uredbe. V zvezi z reprezentativnostjo vzorca proizvajalcev Unije družba Fliesen-Zentrum ocenjuje, da bi moral vzorec vsebovati vsaj 25 % celotne proizvodnje Unije. Zlasti v zvezi s členom 9(4) osnovne uredbe, ki vsebuje pravilo „o nižji dajatvi“, naj bi instituciji Unije napačno določili stopnje nelojalnega nižanja cen.
- 84 Opozoriti je treba, da mora v skladu z besedilom člena 3(2) osnovne uredbe določitev škode vključevati „objektivno preiskavo“ obsega dampinškega uvoza, njegovega učinka na cene na trgu Unije in njegovega vpliva na industrijo Unije. Člen 3(3) osnovne uredbe določa, da je v zvezi z učinkom dampinškega uvoza na cene treba ugotoviti, ali je prišlo do znatnega nelojalnega nižanja cen kitajskih proizvodov zaradi dampinškega uvoza, če to ceno primerjamo s ceno podobnega izdelka industrije Unije.
- 85 V teh okoliščinah mora Sodišče v okviru preizkusa veljavnosti Uredbe št. 917/2011 preveriti, ali sta instituciji Unije upravičeno ugotovili, da je prišlo do takega nelojalnega nižanja cen.
- 86 V zvezi s tem je treba opozoriti, da morajo biti vzorci strank, izdelkov ali transakcij v skladu s členom 17(1) osnovne uredbe statistično utemeljeni na podlagi informacij, ki so dostopne ob izboru, ali morajo vključevati največji reprezentativni obseg proizvodnje, prodaje ali izvoza, ki ga je mogoče dovolj dobro preiskati v času, ki ga imajo na voljo.
- 87 Opozoriti je treba, da niti navedena določba, niti člen 3 osnovne uredbe, niti načelo enakega obravnavanja ne zahtevajo, da bi bilo treba pri oblikovanju vzorca kitajskih proizvajalcev in vzorca proizvajalcev Unije uporabiti isto metodo. Nasprotno, iz člena 17(2) osnovne uredbe izhaja, da končni izbor strank, vrst izdelkov ali transakcij izvede Komisija ob uporabi določb, ki se nanašajo na vzorčenje.
- 88 Kot je razvidno iz uvodne izjave 23 Uredbe št. 917/2011 in kot je Komisija poudarila v pisnih stališčih, je v obravnavani zadevi uporaba dveh različnih metod pri izbiri vzorca proizvajalcev Unije na eni in vzorca kitajskih proizvajalcev izvoznikov na drugi strani utemeljena z različnima ciljema teh vzorcev. Kar zadeva vzorec kitajskih proizvajalcev izvoznikov, je namreč njegov cilj vključiti največje možno število izvozov, da se zagotovi, da so povprečne uvozne cene za vsako vrsto proizvodov kar najbližje dejanskemu povprečju in kolikor je mogoče natančno odražajo cenovni pritisk na industrijo Unije. Vzorec proizvajalcev Unije pa se uporabi za preverjanje, ali imajo povprečne uvozne cene za vsako vrsto proizvodov podoben učinek na vse proizvajalce Unije, ali pa obstaja določena kategorija proizvajalcev Unije, ki je še posebej prizadeta.
- 89 Dalje, zlasti glede vzorcev proizvajalcev Unije je treba opozoriti, da iz uvodne izjave 11 začasne uredbe izhaja, da je ta vzorec predstavljal 24 % celotne proizvodnje sodelujočih proizvajalcev in 7 % celotne proizvodnje Unije. Poleg tega je iz uvodne izjave 13 iste uredbe razvidno, da je ne glede na umik poljskega proizvajalca reprezentativnost vzorca ostala velika glede na vsa merila za izbiro tega vzorca.
- 90 Poleg tega je iz uvodne izjave 18 Uredbe št. 917/2011 razvidno, da ni nujno potrebno, da vzorec odraža natančno geografsko porazdelitev in težo držav članic proizvajalk, da bi bil reprezentativen, saj je ta porazdelitev le eden od dejavnikov, ki jih je treba upoštevati za zagotovitev reprezentativnosti. Zato ni mogoče šteti, da bi za zagotovitev reprezentativnosti omenjenega vzorca morali instituciji Unije vanj vključiti družbo iz srednje ali vzhodne Evrope.

- 91 Kot je navedeno v uvodni izjavi 31 Uredbe št. 917/2011 in kot je v pisnih stališčih poudarila Komisija, vzorec Unije vsekakor predstavlja skoraj 80 % proizvodnje Unije, preveritev javno dostopnih podatkov pa je pokazala, da vključitev proizvajalca iz teh držav članic ne bi bistveno vplivala na določitev škode.
- 92 Nazadnje, glede dvomov predložitvenega sodišča, ki izhajajo iz možnosti uvedbe nižje dajatve, če bi bila stopnja nelojalnega nižanja prodajnih cen ugotovljena na drugačni podlagi, je treba poudariti, da sta ta stopnja in stopnja dampinga različna pojma. Natančneje, na podlagi člena 9(4) osnovne uredbe mora biti znesek protidampinške dajatve manjši od stopnje dampinga, če bi taka nižja dajatev zadostovala za odpravo škode, povzročene industriji Unije. Kot je navedeno v uvodni izjavi 198 Uredbe št. 917/2011, se mora stopnja dampinga uporabiti kot podlaga za določitev stopnje dajatve v skladu s pravilom nižje dajatve. Iz tega sledi, da stopnja nelojalnega znižanja ne vpliva na uporabo pravila nižje dajatve iz tega odstavka 4.
- 93 Zato je treba ugotoviti, da ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo imata instituciji Unije, ti pri uporabi vzorcev nista niti kršili določb člena 3 v povezavi s členom 17 osnovne uredbe niti načela enakega obravnavanja.
- 94 Glede na vse navedene ugotovitve je treba na postavljeno vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da pri njegovi preučitvi ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Uredbe št. 917/2011.

### **Stroški**

- 95 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

**Pri preučitvi vprašanja za predhodno odločanje ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Izvedbene uredbe Sveta (EU) št. 917/2011 z dne 12. septembra 2011 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve in dokončnem pobiranju začasne dajatve, uvedene na uvoz keramičnih ploščic s poreklom iz Ljudske republike Kitajske.**

Podpisi