



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 2. decembra 2021 \*

„Pritožba – Damping – Uvoz solarnega stekla s poreklom s Kitajske – Uredba (ES) št. 1225/2009 – Člen 2(7)(b) in (c) – Status podjetja, ki deluje v pogojih tržnega gospodarstva – Zavrnitev – Pojem ‚bistveno izkrivljanje, ki se prenaša še iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva‘ v smislu člena 2(7)(c), tretja alineja – Davčne ugodnosti“

V združenih zadevah C-884/19 P in C-888/19 P,

zaradi pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vloženih 3. oziroma 4. decembra 2019,

**Evropska komisija**, ki so jo sprva zastopali L. Flynn, T. Maxian Rusche in A. Demeneix, nato L. Flynn in T. Maxian Rusche, agenti,

pritožnica,

drugi stranki v postopku sta

**Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd** s sedežem v Anhuiju (Kitajska), ki jo zastopata Y. Melin in B. Vigneron, avocats,

tožeča stranka na prvi stopnji,

**GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH** s sedežem v Tschernitzu (Nemčija), ki jo zastopa R. MacLean, solicitor,

intervenientka na prvi stopnji (C-884/19 P),

in

**GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH** s sedežem v Tschernitzu (Nemčija), ki jo zastopa R. MacLean, solicitor,

pritožnica,

drugi stranki v postopku sta

**Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd** s sedežem v Anhuiju (Kitajska), ki jo zastopata Y. Melin in B. Vigneron, avocats,

\* Jezik postopka: angleščina.

tožeča stranka na prvi stopnji,

**Evropska komisija**, ki so jo sprva zastopali L. Flynn, T. Maxian Rusche in A. Demeneix, nato L. Flynn in T. Maxian Rusche, agenti,

tožena stranka na prvi stopnji (C-888/19 P),

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi K. Jürimäe (poročevalka), predsednica tretjega senata v funkciji predsednice četrtega senata, S. Rodin in N. Piçarra, sodnika,

generalni pravobranilec: G. Pitruzzella,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. julija 2021

izreka naslednjo

## Sodbo

- 1 Evropska komisija in družba GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH (v nadaljevanju: GMB) s pritožbama predlagata razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 24. septembra 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Komisija (T-586/14 RENV, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2019:668), s katero je Splošno sodišče za nično razglasilo Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 470/2014 z dne 13. maja 2014 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve in o dokončnem pobiranju začasne dajatve, uvedene na uvoz solarnega stekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL 2014, L 142, str. 1, in popravek v UL 2014, L 142, str. 11, v nadaljevanju: sporna uredba).

## Pravni okvir

### *Protidampinški sporazum*

- 2 Svet Evropske unije je s Sklepom Sveta z dne 22. decembra 1994 o sklenitvi sporazumov, doseženih v Urugvajskem krogu večstranskih pogajanj (1986–1994), v imenu Evropske skupnosti, v zvezi z zadevami, ki so v njeni pristojnosti (94/800/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 21, str. 80) odobril Sporazum o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije (STO), podpisan v Marakešu 15. aprila 1994, in sporazume iz prilog od 1 do 3 tega sporazuma, med katerimi je Sporazum o izvajanju člena VI Splošnega sporazuma o tarifah in trgovini 1994 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 21, str. 189, v nadaljevanju: Protidampinški sporazum).
- 3 Člen 2 Protidampinškega sporazuma določa pravila za „[u]gotavljanje dumpinga“.

## **Pravo Unije**

4 V času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari so bile določbe, ki urejajo sprejetje protidampinških ukrepov s strani Evropske unije, določene v Uredbi Sveta (ES) št. 1225/2009 z dne 30. novembra 2009 o zaščiti proti dumpinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske skupnosti (UL 2009, L 343, str. 51, in popravek v UL 2010, L 7, str. 22, v nadaljevanju: osnovna uredba).

5 V uvodni izjavi 6 osnovne uredbe je navedeno:

„Pri določanju normalne vrednosti za države brez tržnega gospodarstva se zdi smiselno določiti pravila za izbiro primerne tretje države s tržnim gospodarstvom, ki naj se uporabi za ta namen, in kadar ni mogoče najti primerne tretje države, normalno vrednost določiti na kateri koli drugi razumni osnovi.“

6 Člen 2(1) do (6) te uredbe določa osnovo, na podlagi katere se določi normalna vrednost.

7 Člen 2(7) navedene uredbe določa:

„(a) V primeru uvoza iz držav brez tržnega gospodarstva [(vključno z Albanijo, Armenijo, Azerbajdžanom, Belorusijo, Gruzijo, Severno Korejo, Kirgizistanom, Moldavijo, Mongolijo, Tadžikistanom, Turkmenistanom in Uzbekistanom)], 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 s Skupnostjo, ali, kjer to ni mogoče, na kateri koli drugi razumni osnovi, vključno s ceno, ki se je dejansko plačevala ali se plačuje v Skupnosti za podoben proizvod, po potrebi primerno prilagojeno [prilagojeni], tako da vsebuje razumno profitno maržo.

[...]

(b) Pri proti dampinških preiskavah v zvezi z uvozom iz Ljudske republike Kitajske, Vietnama in Kazahstana ter katere koli države, ki nima tržnega gospodarstva in je članica [STO]) na dan začetka preiskave, se normalna vrednost določi v skladu z odstavki od 1 do 6, če se na podlagi ustrezno utemeljenih zahtevkov enega ali več proizvajalcev, vključenih v preiskavo, in v skladu z merili in postopki, določenimi v pododstavku (c), pokaže, da za tega proizvajalca ali proizvajalce proizvoda prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva glede proizvodnje in prodaje zadevnega podobnega proizvoda. Kadar ni tako, se uporabljajo pravila, določena v skladu s pododstavkom (a).

(c) Zahtevek pod pododstavkom (b) mora 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, drug[imi] vrst[ami] odpisov, blagovn[o] menjav[o] in plačil[i] 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.
- [...]“

## Dejansko stanje

- 8 Dejansko stanje spora, kot izhaja iz izpodbijane sodbe, je mogoče povzeti, kot sledi.
- 9 Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (v nadaljevanju: Xinyi PV) je družba s sedežem na Kitajskem, ki tam proizvaja in v Evropsko unijo izvaža solarno steklo, na katero se nanaša sporna uredba. Edini delničar te družbe je družba Xinyi Solar (Hong Kong) Ltd s sedežem v Hongkongu (Kitajska), ki kotira na hongkonški borzi.
- 10 Družba Xinyi PV je 21. maja 2013 v okviru postopka, v katerem je bila sprejeta sporna uredba, vložila zahtevek za odobritev tržnogospodarske obravnave (v nadaljevanju: TGO) v smislu člena 2(7)(b) in (c) osnovne uredbe.
- 11 Potem ko je Komisija prejela odgovore družbe Xinyi PV na protidampinški vprašalnik in na zahtevo po dodatnih informacijah, je preverila informacije in svoje ugotovitve med 21. in 26. junijem 2013 predložila kitajskemu sedežu te družbe. Družba Xinyi PV je konec junija in julija 2013 v dogovoru s Komisijo in v skladu z njenimi zahtevami podala dodatne informacije.
- 12 Komisija je z dopisom z dne 22. avgusta 2013 družbo Xinyi PV obvestila, da meni, da ne more ugoditi njenemu zahtevku za odobritev TGO, ker čeprav ta družba izpolnjuje pogoje iz člena 2(7)(c), prva, druga, četrta in peta alineja, osnovne uredbe, ne izpolnjuje pogojev iz člena 2(7)(c), tretja alineja, te uredbe (v nadaljevanju: dopis z dne 22. avgusta 2013). Komisija je družbo Xinyi PV pozvala, naj predloži pripombe.
- 13 Družba Xinyi PV je 1. septembra 2013 predložila svoja stališča in izpodbijala ugotovitve Komisije.
- 14 Komisija je z dopisom z dne 22. avgusta 2013 družbo Xinyi PV obvestila o svoji dokončni odločitvi, da zavrne njen zahtevek za odobritev TGO (v nadaljevanju: dopis z dne 13. septembra 2013).
- 15 Iz dopisov z dne 22. avgusta in 13. septembra 2013, kot sta povzeta v točkah od 63 do 65 izpodbijane sodbe, je razvidno, da je ta zavrnitev temeljila na ugotovitvi, da družba Xinyi PV ne izpolnjuje merila za dodelitev iz člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe, v skladu s katerim proizvodni stroški in finančni položaj podjetij ne smejo biti podvrženi bistvenemu izkrivljanju, ki se prenaša še iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva (v nadaljevanju: tretje merilo za odobritev TGO). Komisija namreč meni, da je bila družba Xinyi PV upravičena do dveh ugodnih davčnih režimov, in sicer na eni strani do programa „2 Free 3 Halve“, ki je družbam s tujimi naložbami omogočil popolno oprostitev davka (0 %) za dve leti in 12,5-odstotno davčno stopnjo

namesto običajne 25-odstotne za naslednja tri leta, in na drugi strani do davčnega režima za visokotehnološka podjetja, v skladu s katerim za podjetje velja nižja 15-odstotna davčna stopnja namesto običajne 25-odstotne.

16 Komisija je 26. novembra 2013 sprejela Uredbo (EU) št. 1205/2013 o uvedbi začasne protidampinške dajatve na uvoz solarnega stekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL 2013, L 316, str. 8, v nadaljevanju: začasna uredba).

17 Komisija je v uvodnih izjavah od 34 do 47 te uredbe opozorila na razloge, iz katerih je bila štirim družbam ali skupinam družb, ki so sodelovale v preiskavi, med katerimi je bila družba Xinyi PV, zavrnjena TGO. V uvodni izjavi 43 je bilo posebej navedeno:

„[...] nobeden od štirih proizvajalcev izvoznikov, samostojno ali kot skupina [družb], ni dokazal, da niso izpostavljeni znatnim izkrivljanjem, prenesenim iz sistema netržnega gospodarstva. Zato te družbe ali skupina družb ni izpolnjevala merila št. 3 v zvezi s TGO. Natančneje, vsi štirje proizvajalci izvozniki ali skupine proizvajalcev izvoznikov so uživali ugodnosti preferenčnih davčnih režimov.“

18 Komisija je 13. maja 2014 sprejela sporno uredbo, s katero je naložila dokončno protidampinško dajatev na uvoz proizvodov iz solarnega stekla, ki jih proizvaja družba Xinyi PV.

19 V uvodni izjavi 34 te uredbe je potrdila ugotovitve, navedene v uvodnih izjavah od 34 do 47 začasne uredbe, v skladu s katerimi je bilo treba vse zahteve za odobritev TGO zavrni. V uvodni izjavi 33 sporne uredbe je bilo med drugim navedeno:

„[Družba Xinyi PV] je trdila, da ugodnosti preferenčnih davčnih režimov in nepovratna sredstva ne pomenijo bistvenega dela njenega prometa. V zvezi s tem je treba poudariti, da je Komisija to trditev skupaj z drugimi trditvami že obravnavala v [dopisu z dne 13. septembra 2013], in v katerem je stranko obvestila o svoji odločitvi v zvezi s TGO. Komisija je poudarila zlasti, da absolutna ugodnost, prejeta v OP, zaradi značaja te prednosti ni pomembna za ocenjevanje, ali je bilo izkrivljanje ‚bistveno‘. Ta trditev se zato zavrne.“

### **Postopek pred pritožbo in izpodbijana sodba**

20 Družba Xinyi PV je 7. avgusta 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti sporne uredbe v delu, v katerem se nanaša nanjo. V utemeljitev tožbe je navedla štiri tožbene razloge, od katerih se je prvi, ki je bil razdeljen na dva dela, nanašal na kršitev člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe.

21 Splošno sodišče je v sodbi z dne 16. marca 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Komisija (T-586/14, EU:T:2016:154), ugodilo prvemu delu tega prvega tožbenega razloga, ker je Komisija v bistvu storila očitno napako pri presoji, ker je menila, da se izkrivljanje, ki je posledica davčnih ugodnosti, ki so jih družbi Xinyi PV priznali kitajski organi, „prenaša še iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva“. Zato je Splošno sodišče, ne da bi preučilo drugi del navedenega tožbenega razloga, sporno uredbo razglasilo za nično v delu, v katerem se je nanašala na družbo Xinyi PV.

- 22 Ta sodba je bila razveljavljena s sodbo Sodišča z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132), ker je Splošno sodišče na več mestih napačno uporabilo pravo pri razlagi pogoja v zvezi z obstojem izkrivljanja, „ki se prenaša še iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva“, iz člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe. Sodišče je zadevo vrnilo Splošnemu sodišču v ponovno odločanje in pridržalo odločitev o stroških.
- 23 Potem ko je bila zadeva vrnjena Splošnemu sodišču, je to ponovno začelo postopek. Družba Xinyi PV, Komisija in družba GMB so predložile stališča o posledicah, ki jih je treba izpeljati iz sodbe z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132), za rešitev spora in so pisno odgovorile na vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče. Opravljena je bila nova obravnava.
- 24 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo ugodilo drugemu delu prvega tožbenega razloga, ki ga je navedla družba Xinyi PV, ker je Komisija pri zavrnitvi zahtevka te družbe za priznanje TGO storila očitno napako pri presoji glede obstoja bistvenega izkrivljanja proizvodnih stroškov in finančnega položaja navedene družbe. Splošno sodišče je zato sporno uredbo razglasilo za nično, ne da bi preučilo preostale tri tožbene razloge, ki jih je ta družba navedla.

### **Postopek pred Sodiščem in predlogi strank**

- 25 Komisija v pritožbi, vloženi v zadevi C-884/19 P, Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
  - prvi tožbeni razlog zavrne kot neutemeljen;
  - zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o drugem, tretjem in četrtem tožbenem razlogu, ter
  - odločitev o stroških tega postopka in predhodnih, s tem povezanih postopkov, in sicer postopkov na prvi stopnji in postopka prejšnje pritožbe, pridrži.
- 26 Družba GMB v pritožbi, vloženi v zadevi C-888/19 P, Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
  - drugi del prvega tožbenega razloga na prvi stopnji zavrne kot neutemeljen;
  - zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o drugih tožbenih razlogih, ter
  - družbi Xinyi PV naloži plačilo stroškov, ki jih je priglasila v tej zadevi ter v postopku na prvi stopnji in v prejšnjem pritožbenem postopku.
- 27 Družba Xinyi PV v odgovoru na pritožbi Sodišču predlaga, naj:
- obe pritožbi zavrne ter
  - Komisiji in družbi GMB naloži plačilo stroškov.

- 28 S sklepom predsednika Sodišča z dne 11. marca 2020 sta bili zadevi C-884/19 P in C-888/19 P združeni za ustni postopek in izdajo sodbe.

### **Pritožbi**

- 29 Komisija in družba GMB v utemeljitev svojih pritožb navajata tri pritožbene razloge, ki se v bistvenem prekrivajo. Prvi pritožbeni razlog obeh pritožb se nanaša na napačno uporabo prava glede razlage člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe in razdelitve dokaznega bremena, drugi na napačno uporabo prava pri uporabi te določbe, tretji pa na postopkovne nepravilnosti.
- 30 Najprej je treba preučiti prva pritožbena razloga, navedena v utemeljitev teh pritožb.

### **Trditve strank**

- 31 Komisija s prvim pritožbenim razlogom v zadevi C-884/19 P, družba GMB pa s prvim delom prvega pritožbenega razloga v zadevi C-888/19 P v bistvu trdita, da je Splošno sodišče v točkah od 55 do 61, 67 in 68 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo pri razlagi člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe in po mnenju Komisije tudi člena 2(7)(b) te uredbe. Družba GMB z drugim delom prvega pritožbenega razloga v zadevi C-888/19 P Splošnemu sodišču poleg tega očita, da je v točkah 68, 69 in 72 te sodbe napačno uporabilo pravo glede razdelitve dokaznega bremena za uporabo člena 2(7)(c), tretja alineja, navedene uredbe.
- 32 Najprej, Komisija s prvim pritožbenim razlogom in družba GMB s prvim delom prvega pritožbenega razloga trdita, da je Splošno sodišče za razlago člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe napačno upoštevalo elemente, ki so v členu 2, od (1) do (6), te uredbe naštetih za izračun normalne vrednosti, ter ugotovilo povezavo med bistvenim izkrivljanjem finančnega položaja podjetja in dejavniki v zvezi s proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega proizvoda.
- 33 Na prvem mestu, Komisija in v bistvu družba GMB navajata, da je Splošno sodišče v preiskavi, ki se je nanašala na Kitajsko, napačno obrnilo logični vrstni red faz določitve normalne vrednosti. V nasprotju s pristopom Splošnega sodišča naj člen 2, od (1) do (6), osnovne uredbe ne bi bil upošteven za razlago člena 2(7)(b) in (c), tretja alineja, te uredbe. Njegova uporaba v okviru preiskave v zvezi s Kitajsko naj bi bila namreč posledica tega, da so izpolnjeni pogoji iz člena 2(7)(c) navedene uredbe, ki naj bi združeval makroekonomske in mikroekonomske kazalnike. Med temi kazalniki naj bi se konkreten vpliv na cene in stroške zahteval samo z merilom iz prvega dela člena 2(7)(c), prva alineja, te uredbe.
- 34 Poleg tega naj bi Sodišče v sodbi z dne 16. julija 2015, Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, točke od 47 do 50 in 53), že razsodilo, da člen 2(7) osnovne uredbe odraža pristop, lasten pravnemu redu Unije. Zato naj med to določbo in členom 2 protidampinškega sporazuma, ki naj bi bil v pravni red Unije prenesen s členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe, ne bi bilo mogoče vzpostaviti nobenega ujemanja.
- 35 Na drugem mestu, Komisija in družba GMB menita, da je Splošno sodišče v točkah 58 in 59 izpodbijane sodbe napačno utemeljilo svojo razlago glede na seznam iz člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe, ki se nanaša na izkrivljanja „zlasti v zvezi z amortizacijo sredstev, drug[imi] vrst[ami] odpisov, blagovn[o] menjav[o] in plačil[i] preko kompenzacij dolgov“.

- 36 Kot naj bi namreč Splošno sodišče navedlo v točki 59 izpodbijane sodbe, naj bi bil ta seznam zgolj okvirjen.
- 37 Po mnenju Komisije je med elementi s tega seznama v členu 2(3), drugi pododstavek, osnovne uredbe vsekakor omenjena le blagovna menjava, ne da bi ta spadala med elemente, ki se uporabljajo za izračun normalne vrednosti po metodi, določeni v členu 2, od (1) do (6), te uredbe.
- 38 Družba GMB v odgovoru na pritožbo v zadevi C-884/19 P dodaja, da elementi, naštetih na okvirnem seznamu, pomenijo dejavnike, ki neposredno vplivajo bolj na finančni položaj podjetja kot na njegove proizvodne stroške, tako da ti elementi ne morejo upravičiti povezave s členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe. Poleg tega naj Splošno sodišče ne bi podalo zadostne obrazložitve primerjave med to določbo in členom 2(7)(c), tretja alineja, te uredbe.
- 39 Na tretjem mestu, Komisija in družba GMB menita, da je Splošno sodišče v točkah od 59 do 61 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker je po analogiji uporabilo sodbo z dne 19. julija 2012, Svet/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471, točke od 79 do 82). Sodišče naj bi se v tej sodbi omejilo na razlago prvega dela člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe. Besedilo, namen in predmet te določbe pa naj bi se razlikovali od določb člena 2(7)(c), tretja alineja, te uredbe.
- 40 Na četrtem mestu, Komisija in družba GMB v bistvu opozarjata, da razlaga Splošnega sodišča členu 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe odvzema del polnega učinka. Zakonodajalec Unije naj bi namreč v tej določbi uporabil dve različni merili, in sicer, prvič, obstoj bistvenega izkrivljanja proizvodnih stroškov družbe, ki zahteva TGO, in drugič, obstoj bistvenega izkrivljanja finančnega položaja te družbe. Razlaga Splošnega sodišča pa naj bi obstoj bistvenega izkrivljanja finančnega položaja pogojevala z dokazom, da to izkrivljanje povzroča bistveno izkrivljanje proizvodnih stroškov.
- 41 Komisija v tem okviru poudarja, da je merilo, ki se nanaša na finančni položaj, široko in zajema celovito presojo, ki se ne nanaša nujno ozko na proizvodne stroške ali cene. Zakonodajalec Unije naj bi tako predpostavljal, da če je finančni položaj bistveno izkrivljen, podjetje ne deluje v pogojih tržnega gospodarstva in so lahko zato njegovi stroški ali cene podvrženi splošnemu izkrivljanju. Tako naj bi bilo, če bi bilo podjetje oproščeno plačila davkov.
- 42 Na petem mestu, Komisija meni, da člen 2(7)(c), četrta in peta alineja, osnovne uredbe potrjuje njeno razlago člena 2(7)(c), tretja alineja, te uredbe. Na eni strani naj bi bila merila iz te četrte in pete alineje abstraktna in naj ne bi zahtevala presoje dejanskega vpliva na možnost izračuna normalne vrednosti na podlagi odstavkov od 1 do 6 tega člena. Na drugi strani naj bi upoštevanje razmerja „davčna oprostitev/promet“ vodilo do neupravičene diskriminacije med upravičenci istega davčnega ukrepa.
- 43 Družba GMB se sklicuje tudi na strukturo člena 2(7)(c) osnovne uredbe, da bi poudarila, da pet alinej te določbe vsebuje posebna merila. Iz tega naj bi izhajalo, da je finančni položaj dejavnik, povezan s proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega proizvoda.
- 44 Drugič, družba GMB z drugim delom prvega pritožbenega razloga v zadevi C-888/19 P trdi, da je Splošno sodišče v točkah 68, 69 in 72 navedene sodbe napačno uporabilo pravo, ker je presodilo, da bi morala Komisija v sklepu o zavrnitvi zahtevka družbe Xinyi PV za priznanje TGO podati obsežnejša pojasnila tako, da bi obravnavala konkreten vpliv izkrivljanja finančnega položaja te družbe. Splošno sodišče naj bi s tem dokazno breme glede izpolnjevanja pogojev za odobritev



TGO napačno prevailo na Komisijo, čeprav naj bi v skladu s sodno prakso Sodišča to breme nosila stranka, ki zahteva odobritev tega statusa. Družba GMB meni, da bi morala – v nasprotju s tem, kar je mogoče razbrati iz točk 72 in 73 izpodbijane sodbe – družba Xinyi PV dokazati, da zadevna preferenčna davčna režima nista pomenila bistvenega izkrivljanja njenega finančnega položaja, ne pa da bi morala Komisija dokazati nasprotno, saj je morala zadnjenavedena institucija le presoditi dokaze, ki jih je predložila družba Xinyi PV, kar je v obravnavanem primeru tudi storila.

- 45 Družba Xinyi PV vse te trditve prereka.
- 46 Na prvem mestu, družba Xinyi PV trditve Komisije razume tako, da se po mnenju te institucije izraz „glede proizvodnje in prodaje zadevnega podobnega proizvoda“ iz člena 2(7)(b) osnovne uredbe nanaša le na prvi del prvega merila za odobritev TGO iz člena 2(7)(c), prva alineja, te uredbe. Taka razlaga pa naj ne bi bila združljiva s členom 2(7)(c), tretja alineja, navedene uredbe, ki naj bi se nanašal posebej na proizvodne stroške podobnega proizvoda. Poleg tega naj Komisija ne bi pojasnila, kakšen je namen drugih štirih meril za TGO, razen omogočanja uporabe domačih stroškov in prodajnih cen, ki so na Kitajskem veljale v obdobju preiskave, če so ti stroški in prodajne cene primerni za izračun normalne vrednosti. Komisija naj bi ta druga merila razložila na način, ki naj ne bi bil povezan z namenom člena 2(7)(b) in (c) te uredbe.
- 47 Na drugem mestu, družba Xinyi PV v bistvu meni, da je lahko Splošno sodišče v tej zadevi upravičeno vzpostavilo vzporedje z zadevo, v kateri je bila izdana sodba z dne 19. julija 2012, Svet/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471). V obeh zadevah naj namreč institucije Unije ne bi preučile dokazov, predloženih v podporo zahtevku za priznanje TGO.
- 48 Poleg tega naj bi morala Komisija, tako kot pri uporabi člena 2(7)(c), prva alineja, osnovne uredbe, tudi v okviru tretje alineje te določbe preučiti vpliv izkrivljanja na cene ali stroške proizvajalca. Ne bi se smela zadovoljiti z abstraktno in nenatančno presojo.
- 49 Na tretjem mestu, glede trditve v zvezi s polnim učinkom izraza „finančni položaj“ iz člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe družba Xinyi PV odgovarja, da če bistveno izkrivljanje finančnega položaja družbe vpliva bolj na njene cene kot na njene stroške, razlaga Splošnega sodišča tem izrazom ne odvzame polnega učinka.
- 50 Na četrtem mestu, glede člena 2(7)(c), četrta in peta alineja, osnovne uredbe naj bi bilo jasno, da okoliščina, ki je upoštevana v okviru četrte alineje te določbe, da družba ni v stečajnem postopku, izkrivlja njene stroške in cene. Prav tako naj bi morebitna korist – ki je upoštevana v okviru pete alineje navedene določbe – od menjalnega tečaja, ki je ugodnejši od tržnega, pri nakupu ali prodaji tujih valut vplivala na stroške oziroma cene te družbe.
- 51 Komisija in družba GMB v repliki in dupliki, ki sta bili vloženi v zadevi C-884/19 P, odgovarjata, da ne obstaja nobena splošna zahteva, ki bi bila skupna petim merilom za odobritev TGO iz petih alinej člena 2(7)(c) osnovne uredbe in ki bi nalagala dokaz resničnega izkrivljanja proizvodnih stroškov.
- 52 V zvezi s tem Komisija zlasti poudarja, da glede na člen 2(7)(b) in (c) osnovne uredbe zahteva, da morajo pogoji tržnega gospodarstva prevladovati za zadevnega proizvajalca v zvezi s proizvodnjo in prodajo podobnega proizvoda, nikakor ne napotuje na proizvodne stroške in neobstoj resničnega izkrivljanja teh stroškov. Komisija in družba GMB v bistvu menita, da se ta zahteva nanaša le na okvir, v katerem proizvajalec deluje, medtem ko se pet meril, naštetih v členu 2(7)(c)

te uredbe, nanaša na različne vidike tega okvira. Poleg tega naj bi družba Xinyi PV priznala, da četrto in peto merilo samodejno pomenita vpliv na stroške. Po mnenju Komisije in družbe GMB bi moralo enako veljati za tretje merilo.

- 53 Komisija še poudarja, da iz cilja člena 2(7) osnovne uredbe, katerega namen je izogniti se upoštevanju cen in stroškov, ki veljajo v državah brez tržnega gospodarstva, ker tam ti dejavniki niso običajna posledica tržnih sil, ni mogoče izpeljati nobene drugačne razlage. Šlo naj bi torej za uvodno določbo, medtem ko naj bi se z merili iz člena 2(7)(c) te uredbe določilo, ali za družbo, ki zahteva TGO, veljajo le običajni tržni pogoji. Ta uvodna narava bi bila izkrivljena, če bi bilo treba vsa ta merila, kot je to storilo Splošno sodišče, pogojevati z dokazovanjem dejanskega vpliva na proizvodne stroške za vsak posamezen proizvod, ki ga je družba proizvedla in izvozila za vsako obdobje preiskave.
- 54 Družba GMB dodaja, da praksa odločanja Komisije potrjuje možnost zavrnitve TGO na podlagi člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe zaradi izkrivljanj, ki vplivajo le na finančni položaj zadevnega subjekta, na primer zaradi obstoja preferenčne davčne obravnave. Poleg tega naj bi iz sodne prakse Splošnega sodišča izhajalo, da sta člen 2, od (1) do (6), in člen 2(7) te uredbe dva sklopa različnih pravil.

## ***Presoja Sodišča***

### *Uvodne ugotovitve*

- 55 Člen 2(7) osnovne uredbe, ki je nadaljevanje navedb iz uvodne izjave 7 te uredbe, vzpostavlja poseben režim, ki določa podrobna pravila za izračun normalne vrednosti v zvezi z uvozom iz držav brez tržnega gospodarstva (glej po analogiji sodbo z dne 16. julija 2015, Komisija/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, točka 47).
- 56 Tako se v skladu s členom 2(7)(a) osnovne uredbe in z odstopanjem od pravil, določenih v členu 2, od (1) do (6), te uredbe, pri uvozu iz držav brez tržnega gospodarstva normalna vrednost načeloma določi na podlagi cene ali računsko določene vrednosti v tretji državi s tržnim gospodarstvom, to je po metodi primerljive države. Namen navedene določbe je namreč preprečiti upoštevanje cen in stroškov, ki veljajo v državah brez tržnega gospodarstva, ker tam ti dejavniki niso običajna posledica delovanja tržnih sil (sodba z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 57 Vendar se v skladu s členom 2(7)(b) osnovne uredbe pri protidampinških preiskavah v zvezi z uvozom, med drugim s Kitajske, normalna vrednost določi v skladu s členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe in zato ne po metodi primerljive države, če se na podlagi ustreznih utemeljenih zahtevkov enega ali več proizvajalcev v preiskavi ter v skladu z merili in postopki, določenimi v členu 2(7)(c) te uredbe, dokaže, da za tega proizvajalca ali proizvajalce proizvoda prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva glede proizvodnje in prodaje zadevnega podobnega proizvoda (sodba z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, točka 65 in navedena sodna praksa).

- 58 Kot izhaja iz različnih uredb, iz katerih izhaja člen 2(7)(b) osnovne uredbe, ureditev iz te določbe proizvajalcem, za katere veljajo razmere tržnega gospodarstva, ki so nastale – med drugim – na Kitajskem, omogoča, da se njihov položaj obravnava individualno, ne pa glede na položaj celotne države, v kateri imajo sedež (sodba z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, točka 66 in navedena sodna praksa).
- 59 Zato je dokazno breme na strani proizvajalca, ki želi, da se mu na podlagi člena 2(7)(b) osnovne uredbe odobri TGO. Člen 2(7)(c), prva alineja, te uredbe v ta namen določa, da mora zahtevek, ki ga tak proizvajalec predloži, vsebovati zadostne dokaze, kot so opredeljeni v zadnjenavedeni določbi, da deluje v pogojih tržnega gospodarstva. Institucijama Unije zato ni treba dokazati, da proizvajalec ne izpolnjuje pogojev, ki se zahtevajo za odobritev navedene obravnave. Nasprotno, ti instituciji morata presoditi, ali podatki, ki jih je predložil zadevni proizvajalec, zadostujejo za dokaz, da so merila iz navedenega člena 2(7)(c), prva alineja, izpolnjena, tako da se mu lahko odobri TGO, sodišče Unije pa mora preveriti, ali je ta presoja očitno napačna (glej v tem smislu sodbi z dne 2. februarja 2012, Brosmann Footwear (HK) in drugi/Svet, C-249/10 P, EU:C:2012:53, točka 32, in z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, točka 67 in navedena sodna praksa).
- 60 V tej zadevi ni sporno, da je bil zahtevek družbe Xinyi PV za TGO zavržen zgolj zato, ker ta družba ni dokazala, da izpolnjuje tretje merilo za odobritev TGO, ki je določeno v členu 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe.
- 61 V skladu s to določbo mora zadevni proizvajalec predložiti zadostne dokaze, s katerimi lahko dokaže, da njegovi proizvodni stroški in njegov finančni položaj niso podvrženi bistvenemu izkrivljanju, ki se prenaša še iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva, zlasti v zvezi z amortizacijo sredstev, drugimi vrstami odpisov, blagovno menjavo in plačili prek kompenzacij dolgov.
- 62 Iz besedila navedene določbe je razvidno, da vsebuje dva kumulativna pogoja, ki se nanašata, prvič, na obstoj bistvenega izkrivljanja proizvodnih stroškov in finančnega položaja zadevnega podjetja ter, drugič, na dejstvo, da se je navedeno izkrivljanje preneslo iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva (sodba z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, točka 70).
- 63 Izpodbijana sodba se nanaša le na prvega od teh pogojev, saj je Splošno sodišče štelo, da je Komisija storila očitno napako pri presoji.
- 64 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 55 izpodbijane sodbe ugotovilo, da se glede na besedilo člena 2(7)(b) osnovne uredbe merila iz člena 2(7)(c) te uredbe nanašajo na proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega proizvoda. Ker je Splošno sodišče menilo, da to pojasnilo spada v okvir člena 2 navedene uredbe, ki določa pravila za izračun normalne vrednosti, je v točki 57 izpodbijane sodbe presodilo, da vsa merila iz člena 2(7)(c) te uredbe „izražajo voljo, da se preveri, ali gospodarski subjekt, ki vloži zahtevo za TGO, pri proizvodnji in prodaji zadevnega podobnega proizvoda posluje v skladu z načeli, ki omogočajo izračun normalne vrednosti“.
- 65 V tem okviru je Splošno sodišče v točkah od 58 do 61 izpodbijane sodbe člen 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe razlagalo tako, da mora Komisija v zvezi z okoliščinami ali ukrepi, ki se nanašajo na splošni finančni položaj podjetja, glede na elemente, predložene v upravnem postopku, presoditi še, ali so te okoliščine ali ukrepi dejansko vzrok za bistveno izkrivljanje dejavnikov, na katerih temeljijo podatki o proizvodnji in prodaji zadevnega podobnega proizvoda.

- 66 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče v točkah od 66 do 72 izpodbijane sodbe v bistvu štelo, da se Komisija za zavrnitev tretjega merila za priznanje TGO ni mogla opreti zgolj na davčno ugodnost, do katere je bila upravičena družba Xinyi PV, in na to, da bi ta ugodnost lahko pritegnila vlagatelje v kapital. V zvezi s tem je v točki 67 te sodbe poudarilo, da se ti razlogi nanašajo kvečjemu na finančni položaj te družbe z zelo abstraktnega vidika, niso pa povezani z elementi, ki so izrecno navedeni v členu 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe, niti z drugimi elementi v zvezi s proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega proizvoda, katerih bistveno izkrivljanje zaradi sporne ugodnosti bi ogrozilo možnost pravilnega izračuna normalne vrednosti na podlagi člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe.
- 67 Iz teh opozoril izhaja, da je Splošno sodišče člen 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe v bistvu razlagalo tako, da lahko obstoj bistvenega izkrivljanja skupnega finančnega položaja zadevnega proizvajalca vodi do tega, da Komisija zavrne zahtevek tega proizvajalca za TGO le, če to izkrivljanje vpliva na proizvodnjo ali prodajo zadevnega podobnega proizvoda, kar mora presoditi Komisija.
- 68 Komisija in družba GMB s prvim pritožbenim razlogom v zadevi C-884/19 P in prvim delom prvega pritožbenega razloga v zadevi C-888/19 P izpodbijata to razlago, pri kateri naj bi bilo po njenem mnenju pravo večkrat napačno uporabljeno. Družba GMB z drugim delom prvega pritožbenega razloga v zadnjenavedeni zadevi Splošnemu sodišču očita tudi, da je napačno obrnilo dokazno breme.
- 69 Zato je treba ti trditvi preučiti zaporedoma.

*Domnevna napačna uporaba prava pri razlagi člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe*

- 70 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba za razlago določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njeno sobesedilo in cilje, ki se želijo doseči z ureditvijo, katere del je (sodba z dne 12. septembra 2019, Komisija/Kolachi Raj Industrial, C-709/17 P, EU:C:2019:717, točka 82 in navedena sodna praksa).
- 71 Člen 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe, ki določa tretje merilo za odobritev TGO in, natančneje, pogoj glede obstoja bistvenega izkrivljanja proizvodnih stroškov in finančnega položaja zadevnega podjetja, je treba razlagati ob upoštevanju te sodne prakse.
- 72 Na prvem mestu, glede dobesedne razlage tega pogoja je treba opozoriti, da mora zadevni proizvajalec, kot je razvidno iz člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe in točke 61 te sodbe, predložiti zadostne dokaze, s katerimi lahko dokaže, da „[njegovi] proizvodni stroški in [njegova] finančna situacija [...] niso podvrženi bistvenemu izkrivljanju“.
- 73 Uporaba veznika „in“ nedvomno pomeni, da mora ta proizvajalec dokazati, prvič, neobstoj bistvenega izkrivljanja svojih proizvodnih stroškov in, drugič, neobstoj bistvenega izkrivljanja svojega finančnega položaja. Navedeni pogoj torej temelji na dveh kumulativnih in ločenih podpogojih.
- 74 To pomeni, da TGO ni mogoče odobriti, če eden od teh podpogojev ni izpolnjen, pa naj gre za podpogoj v zvezi z neobstojem bistvenega izkrivljanja, ki bi se prenašalo iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva, v zvezi s proizvodnimi stroški zadevnega proizvajalca ali v zvezi z neobstojem bistvenega izkrivljanja njegovega finančnega položaja.

- 75 Z razlago Splošnega sodišča, kot je predstavljena v točkah od 64 do 67 te sodbe, s katero se možnost zavrnitve zahtevka za priznanje TGO zaradi obstoja bistvenega izkrivljanja finančnega položaja zadevnega proizvajalca v smislu člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe pogojuje z ugotovitvijo, da to izkrivljanje vpliva na proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega proizvoda, so navedeni kumulativni in ločeni podpogoji zamešani, navedbi bistvenega izkrivljanja finančnega položaja pa je odvzeta kakršna koli upoštevnost.
- 76 Okoliščina, da ta določba vsebuje seznam dejavnikov, ki lahko povzročijo izkrivljanja, ki spadajo na njeno področje uporabe, „zlasti v zvezi z amortizacijo sredstev, drug[imi] vrst[ami] odpisov, blagovn[o] menjav[o] in plačil[i] preko kompenzacij dolgov“, ne nasprotuje tej razlagi.
- 77 Namreč, poleg tega, da uporaba prislova „zlasti“, kot je Splošno sodišče pravilno navedlo v točki 59 izpodbijane sodbe, kaže na to, da je ta seznam zgolj informativen, z njim ni vzpostavljena nobena izrecna povezava med dejavniki, ki so navedeni na njem, in dejavniki, ki se upoštevajo pri izračunu normalne vrednosti na podlagi člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe.
- 78 Iz tega izhaja, da člen 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe glede na svoje besedilo ne vsebuje nobene navedbe, ki bi presojo obstoja bistvenega izkrivljanja finančnega položaja zadevnega proizvajalca povezovala z njegovimi proizvodnimi stroški ali z dejavniki, ki so na podlagi člena 2, od (1) do (6), te uredbe upoštevni za določitev normalne vrednosti.
- 79 Nasprotno, iz tega besedila je mogoče sklepati, da se tretje merilo za odobritev TGO nanaša na finančni položaj zadevnega proizvajalca v širšem pomenu, in ne nujno ozko na proizvodne stroške ali cene.
- 80 Zato je razlaga Splošnega sodišča, kot v bistvu trdita Komisija in družba GMB, v nasprotju z jasnim besedilom člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe.
- 81 Na drugem mestu, sobesedilo in splošna sistematika člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe prav tako omajata razlago Splošnega sodišča in potrjujeta razlago iz točke 79 te sodbe.
- 82 Prvič, glede tesne povezave, ki jo je Splošno sodišče vzpostavilo med to določbo in členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe, je treba opozoriti, da člen 2(7) te uredbe v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 55 do 57 te sodbe, vzpostavlja poseben režim, ki odstopa od splošnih pravil za izračun normalne vrednosti, določenih v členu 2, od (1) do (6), navedene uredbe. Ta posebni režim se uporablja za uvoz iz držav brez tržnega gospodarstva.
- 83 Navedeni posebni režim pa načeloma temelji na metodi primerljive države v skladu s členom 2(7)(a) osnovne uredbe, ki se na podlagi člena 2(7)(b) in (c) te uredbe še naprej samodejno uporablja tudi v protidampinških preiskavah, ki se nanašajo na uvoz, med drugim, s Kitajske. Ta metoda se za kitajskega proizvajalca ne bo uporabila le, če bo ta v pravno zadostni meri dokazal, da izpolnjuje vseh pet pogojev, ki so določeni v členu 2(7)(c) navedene uredbe, pri čemer bo morala Komisija v tem primeru normalno vrednost za tega proizvajalca izračunati v skladu z metodo iz člena 2, od (1) do (6), te uredbe, ki se uporablja za uvoz, ki izvira iz države s tržnim gospodarstvom (glej v tem smislu sodbo z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, točka 80).
- 84 Zato morajo biti glede protidampinške preiskave v zvezi z uvozom s Kitajske za uporabo splošnih pravil iz člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe izpolnjeni vsi pogoji iz člena 2(7)(b) in (c) te uredbe.

- 85 Splošno sodišče pa je s tem, da je v točkah 57 in 61 izpodbijane sodbe uporabo člena 2(7)(c) osnovne uredbe pogojevalo z analizo na ravni zadevnega proizvajalca, da bi se preverilo, ali ta deluje v skladu z načeli, ki omogočajo izračun normalne vrednosti, oziroma ali bi uporaba teh splošnih pravil privedla do umetnih rezultatov, zamešalo režima, vzpostavljena s členom 2, od (1) do (6), oziroma s členom 2(7) osnovne uredbe, in s tem kršilo splošno sistematiko teh določb.
- 86 Poleg tega v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče razsodilo v točki 61 izpodbijane sodbe, taka razlaga ne more temeljiti niti na analogiji s točko 82 sodbe z dne 19. julija 2012, Svet/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471), v kateri je Sodišče v zvezi s členom 2(7)(c), prva alinea, osnovne uredbe, ki določa prvo merilo za odobritev TGO, razsodilo, da je treba vprašanje, ali gre za večje državno vmešavanje v odločitve zadevnega proizvajalca glede cen, stroškov in vložkov, presoditi glede na cilj te določbe, katere namen je zagotoviti, da proizvajalec deluje v pogojih tržnega gospodarstva ter predvsem da so stroški, ki jih ima, in cene, ki jih zaračunava, posledica prostega delovanja tržnih sil.
- 87 Prvo merilo za priznanje TGO, določeno v členu 2(7)(c), prva alinea, osnovne uredbe, pa se izrecno nanaša na odločitve proizvajalca glede cen, stroškov in vložkov (glej v tem smislu sodbo z dne 19. julija 2012, Svet/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, C-337/09 P, EU:C:2012:471, točka 79), drugače od tretjega merila za odobritev TGO, ki se obravnava v teh zadevah. Sodišče v sodbi z dne 19. julija 2012, Svet/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471), nikakor ni vzpostavilo nobene neposredne povezave med pogoji za odobritev TGO iz člena 2(7)(c) osnovne uredbe in določbami člena 2, od (1) do (6), te uredbe.
- 88 Drugič, res je, kot je Splošno sodišče poudarilo v točki 54 izpodbijane sodbe, da je odobritev TGO pogojena z dokazom na podlagi ustreznih utemeljenih zahtevkov zadevnega proizvajalca ter v skladu z merili in postopki, določenimi v členu 2(7)(c) te uredbe, da „za [tega proizvajalca] proizvoda prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva glede proizvodnje in prodaje zadevnega podobnega proizvoda“.
- 89 Vendar v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče razsodilo v točkah 55 in 57 izpodbijane sodbe, iz tega ni mogoče sklepati, da se vseh pet meril iz člena 2(7)(c) osnovne uredbe nanaša na proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega proizvoda, tako da bi tretja alinea te določbe zahtevala, kot je razvidno iz točke 60 te sodbe, da mora Komisija v primeru ukrepov v zvezi s finančnim položajem zadevnega podjetja na splošno še presoditi, ali so ti ukrepi dejansko vzrok za bistveno izkrivljanje, ki vpliva na proizvodnjo ali prodajo zadevnega podobnega proizvoda.
- 90 Iz ničesar v strukturi člena 2(7)(c) osnovne uredbe namreč ni mogoče sklepati, da je treba vsako od petih meril iz te določbe izrecno presoјati glede na dejavnike, ki neposredno vplivajo na proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega proizvoda. Zato je treba ugotoviti, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 67 sklepnih predlogov, da so med temi merili, na primer v četrti in peti alineji navedene določbe, merila, ki se nanašajo na spoštovanje zakonodaje na področju stečajnega in lastninskega prava ter pretvorbo menjalnega tečaja. Ta merila pa po definiciji niso neposredno povezana s proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega proizvoda, čeprav je – kot se sicer strinjajo vse stranke v obravnavanih pritožbenih postopkih – mogoče domnevati, da lahko ti dejavniki posredno vplivajo na stroške ali cene zadevnega proizvajalca.
- 91 Podobno – kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 68 sklepnih predlogov – je treba merilo, ki se nanaša na obstoj bistvenega izkrivljanja finančnega položaja zadevnega proizvajalca, glede na splošno besedilo tega merila in ob upoštevanju splošne sistematike člena 2(7)(c) osnovne uredbe razumeti tako, da se nanaša na vse ukrepe, ki povzročijo bistveno izkrivljanje finančnega

položaja tega proizvajalca, tudi če so splošni, kot so preferenčni davčni režimi. To velja še toliko bolj, ker je v primeru takih ukrepov mogoče domnevati, da ti lahko izkrivijo stroške in cene navedenega proizvajalca, ne da bi to vplivalo na možnost zadevnega proizvajalca, da predloži nasprotni dokaz.

- 92 Na tretjem mestu, taka razlaga je tudi v skladu s ciljem posebnega režima, ki je bil uveden s členom 2(7) osnovne uredbe ter je naveden v točkah 56 in 58 te sodbe.
- 93 Namen te določbe je namreč preprečiti upoštevanje cen in stroškov, ki veljajo v državah brez tržnega gospodarstva, ker tam ti dejavniki niso običajna posledica delovanja tržnih sil, in to, kot je pravilno navedel generalni pravobranilec v točki 69 sklepnih predlogov, ne glede na neposrednost ali posrednost posledic, ki jih ukrepi, ki povzročajo izkrivljanje parametrov tržnega gospodarstva, imajo za cene in stroške zadevnega podobnega proizvoda.
- 94 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je Splošno sodišče pri razlagi člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe napačno uporabilo pravo, ker je ta razlaga v nasprotju z jasnim besedilom te določbe in ne upošteva regulativnega okvira, splošne sistematike in cilja navedene določbe.
- 95 Zato je treba prvemu pritožbenemu razlogu v zadevi C-884/19 P in prvemu delu prvega pritožbenega razloga v zadevi C-888/19 P ugoditi.

*Domnevna napačna uporaba prava v zvezi z razdelitvijo dokaznega bremena*

- 96 Družba GMB z drugim delom prvega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo pri razdelitvi dokaznega bremena glede izpolnjevanja tretjega merila za odobritev TGO.
- 97 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Splošno sodišče v točki 60 izpodbijane sodbe ugotovilo, da mora Komisija v zvezi z ukrepi, ki se nanašajo na splošni finančni položaj zadevnega proizvajalca, na podlagi elementov, predloženih med upravnim postopkom, presoditi, ali so ti ukrepi dejansko vzrok za izkrivljanje tega položaja v zvezi s proizvodnjo ali prodajo zadevnega podobnega proizvoda.
- 98 Splošno sodišče s tem Komisiji nalaga obveznost, da dokaže, da bistveno izkrivljanje finančnega položaja zadevnega proizvajalca vpliva na proizvodnjo ali prodajo zadevnega podobnega proizvoda.
- 99 V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 59 te sodbe, pa nosi dokazno breme glede izpolnjevanja vseh meril iz člena 2(7)(c) osnovne uredbe proizvajalec, ki želi, da se mu v skladu s členom 2(7)(b) te uredbe odobri TGO. Komisiji ni treba dokazati, da proizvajalec ne izpolnjuje pogojev, določenih za odobritev te obravnave, temveč mora presoditi, ali podatki, ki jih je predložil zadevni proizvajalec, zadostujejo za dokaz, da so merila iz tega člena 2(7)(c) izpolnjena, tako da se mu lahko odobri TGO.
- 100 Zato je Splošno sodišče napačno obrnilo dokazno breme, tako da je treba ugoditi tudi drugemu delu prvega pritožbenega razloga v zadevi C-888/19 P.
- 101 V teh okoliščinah je treba, ker sta prva pritožbena razloga utemeljena, izpodbijano sodbo razveljaviti, ne da bi bilo treba preučiti druge pritožbene razloge, navedene v utemeljitev teh pritožb.

## Postopek na prvi stopnji

- 102 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče ob razveljavitvi odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.
- 103 V obravnavani zadevi je družba Xinyi PV v utemeljitev tožbe navedla štiri tožbene razloge, od katerih se je prvi nanašal na kršitev člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe, drugi na kršitev člena 2(10)(i) te uredbe, tretji na kršitev člena 2(8) in (9) navedene uredbe in četrti na kršitev pravice do obrambe.
- 104 Zlasti glede na okoliščino, da je bil prvi tožbeni razlog predmet kontradiktorne razprave pred Splošnim sodiščem in njegova preučitev ne potrebuje sprejetja nobenega dodatnega ukrepa procesnega vodstva ali dodatne preučitve spisa, Sodišče meni, da je treba glede tega tožbenega razloga dokončno odločiti o tej tožbi, ker stanje postopka to dovoljuje (glej v tem smislu sodbi z dne 8. septembra 2020, Komisija in Svet/Carreras Sequeros in drugi, C-119/19 P in C-126/19 P, EU:C:2020:676, točka 130, in z dne 16. septembra 2021, Komisija/Belgija in Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2021:741, točka 158).

### *Kršitev člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe*

- 105 Družba Xinyi PV s tem prvim tožbenim razlogom Komisiji očita, da je kršila člen 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe.
- 106 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora zadevni proizvajalec, kot izhaja iz točk 61 in 62 te sodbe, v skladu s členom 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe predložiti zadostne dokaze, s katerimi lahko dokaže, da njegovi proizvodni stroški in njegov finančni položaj niso podvrženi bistvenemu izkrivljanju, ki se prenaša še iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva. Ta določba torej vsebuje dva kumulativna pogoja, ki se nanašata, prvič, na obstoj bistvenega izkrivljanja proizvodnih stroškov in finančnega položaja zadevnega podjetja ter, drugič, na dejstvo, da se je navedeno izkrivljanje preneslo iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva.
- 107 Družba Xinyi PV s prvim delom prvega tožbenega razloga Komisiji očita, da je povzročila nezakonitost sporne uredbe, ker je ugotovila, da so davčne ugodnosti, do katerih je bila upravičena, pomenile izkrivljanja, prenesena iz sistema netržnega gospodarstva v smislu člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe.
- 108 V obravnavanem primeru je Komisija v dopisu z dne 13. septembra 2013 v bistvu menila, da sistem obdavčitve dohodkov, ki vključuje zadevne davčne ugodnosti, ki nekatere družbe ali nekatere gospodarske sektorje, ki jih je kitajska vlada štela za strateške, obravnava ugodno, pomeni, da ta sistem ne izhaja iz tržnega gospodarstva, ampak še v veliki meri iz državnega načrtovanja.
- 109 V zvezi s tem je treba spomniti, da je treba v skladu s sodno prakso Sodišča člen 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe razumeti tako, da proizvajalcu nalaga, da mora v pravno zadostni meri dokazati, da na njegove proizvodne stroške in finančni položaj ne vpliva nobeno bistveno izkrivljanje, ki bi izhajalo iz gospodarskega sistema brez tržnega gospodarstva, pa naj gre za sistem državne trgovine ali sistem, ki je za nekatere sektorje že na prehodu v tržno gospodarstvo (sodba z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, točki 85 in 95).



- 110 Poleg tega ob upoštevanju dokaznega bremena, ki ga ima proizvajalec, povezava ukrepa – s katerim se tujim naložbam v sektorjih, ki se štejejo za strateške, kot je sektor visoke tehnologije, dodeljujejo davčne ugodnosti – z različnimi petletnimi plani, ki se izvajajo na Kitajskem, zadostuje, da se lahko domneva, da je ta ukrep izkrivljanje, „ki se prenaša še iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva“, v smislu te določbe. Namreč, tudi če se šteje, da zdaj kitajski petletni plani za vse gospodarske sektorje ne določajo več natančnih proizvodnih ciljev, nasprotno kot je to bilo v času, ko je bila Kitajska še država z državno trgovino, pa je znano, da imajo ti plani tudi po reformah kitajskega gospodarskega sistema še vedno bistveno vlogo pri organizaciji tega gospodarstva, ker za številne sektorje določajo natančne cilje, ki so zavezujoči za vse vladne ravni (glej v tem smislu sodbo z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, točki 94 in 95).
- 111 V obravnavani zadevi pa ni sporno, da se lahko zadevne davčne ugodnosti povežejo z različnimi plani, ki se izvajajo na Kitajskem, in da se ta država kljub reformam svojega gospodarskega modela, kot to izhaja iz ureditve iz člena 2(7)(b) in (c) osnovne uredbe, načeloma še vedno šteje za državo, ki nima tržnega gospodarstva, tako da je kontekst, v katerem te davčne ugodnosti učinkujejo, bistveno drugačen kot kontekst, v katerem morebitni podobni ukrepi učinkujejo v državah s tržnim gospodarstvom (glej v tem smislu sodbo z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, točka 104).
- 112 Iz tega izhaja, da je lahko Komisija v obravnavanem primeru upravičeno domnevala, da so bili zadevni ukrepi, ki so vključevali davčne ugodnosti, s katerimi se izvaja petletni plan, ki je značilen element netržnih gospodarstev in je bistvenega pomena za organizacijo kitajskega gospodarstva, preneseni še iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva.
- 113 Te presoje ni mogoče ovreči s trditvami družbe Xinyi PV, ki se nanašajo na primerjavo davčnih ugodnosti v obravnavani zadevi s prakso Komisije na področju državnih pomoči.
- 114 Namreč, glede držav članic Unije je treba spomniti, da so take davčne ugodnosti načeloma neskladne z notranjim trgov in zato prepovedane, če jih je mogoče opredeliti za „državne pomoči“ v smislu člena 107(1) PDEU, za kar morajo biti izpolnjeni štirje v tej določbi navedeni pogoji (glej v tem smislu sodbo z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-301/16 P, EU:C:2018:132, točka 105).
- 115 Prvi del prvega tožbenega razloga je zato treba zavrnil kot neutemeljen.
- 116 Družba Xinyi PV z drugim delom prvega tožbenega razloga trdi, da je Komisija vsekakor storila očitno napako pri presoji dejstev in napačno uporabila pravo, ker je trdila, da so bila izkrivljanja bistvena glede na njene proizvodne stroške in njen finančni položaj v smislu člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe.
- 117 V zvezi s tem je treba na eni strani spomniti, da imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča 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 nad tako presojo mora biti tako omejen na preverjanje spoštovanja procesnih pravil, pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja, ki se upošteva pri izpodbijani izbiri, neobstoja očitne napake pri presoji tega dejanskega stanja in neobstoja zlorabe pooblastil (sodbi z dne 16. februarja 2012, Svet in Komisija/Interpipe Niko Tube in Interpipe NTRP, C-191/09 P in C-200/09 P, EU:C:2012:78, točka 63, in z dne 11. septembra 2014, Gem-Year Industrial in Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang)/Svet, C-602/12 P, neobjavljena, EU:C:2014:2203, točka 48).

- 118 Na drugi strani je iz točk 79, 91 in 92 te sodbe razvidno, da se glede na besedilo, sobesedilo, splošno sistematiko in cilj člena 2(7)(c), tretja alineja, osnovne uredbe merilo glede obstoja bistvenega izkrivljanja finančnega položaja zadevnega proizvajalca razume tako, da se v širšem smislu nanaša na vse ukrepe, tudi splošne, ki povzročijo bistveno izkrivljanje finančnega položaja tega proizvajalca.
- 119 V obravnavanem primeru je Komisija, kot je razvidno iz dopisov z dne 22. avgusta in 13. septembra 2013, navedenih v točkah 12, 14 in 15 te sodbe, svojo ugotovitev, da družbi Xinyi PV ni uspelo dokazati, da njen finančni položaj ni bil bistveno izkrivljen, utemeljila z ugotovitvijo, da se zanjo uporabljata dva preferenčna davčna režima. Na eni strani so lahko v okviru programa „2 Free 3 Halve“ družbe s tujimi naložbami upravičene do popolne oprostitve davka (0 %) za dve leti in 12,5-odstotne davčne stopnje namesto običajne 25-odstotne za naslednja tri leta. Na drugi strani na podlagi davčnega režima za visokotehnološka podjetja za podjetje velja nižja 15-odstotna davčna stopnja namesto običajne 25-odstotne. Po mnenju Komisije uporaba teh davčnih režimov vpliva na znesek dobička pred obdavčitvijo, ki ga mora doseči družba, da bi privabila vlagatelje, njun skupni učinek pa je uporaba občutno nižje davčne stopnje v primerjavi z običajno stopnjo, ki bi lahko, med drugim, sledila cilju privabljanja kapitala po nižji stopnji in tako vplivala na finančni in gospodarski položaj celotne družbe.
- 120 V zvezi s tem je treba ugotoviti, kot je to storil generalni pravobranilec v točki 84 sklepnih predlogov in kot je poudarila Komisija, da je kapital eden od proizvodnih dejavnikov družbe in da zato ukrepi, ki vplivajo na njegove stroške, že po definiciji povzročijo znatno izkrivljanje njenega finančnega položaja. To velja zlasti takrat, kadar je proizvajalec upravičen do preferenčnih davčnih režimov.
- 121 Z nobeno trditvijo družbe Xinyi PV, ki je v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 59 te sodbe, nosila dokazno breme, ni mogoče dokazati, da kljub temu preferenčnima davčnima režimoma njen finančni položaj ni bil bistveno izkrivljen.
- 122 Prvič, družba Xinyi PV trdi, da zadevne davčne spodbude pomenijo le 1,34 % vseh njenih proizvodnih stroškov in 1,14 % njenega prometa v obdobju preiskave. Vendar je treba poudariti, da ta stranka ni pojasnila, zakaj so njeni proizvodni stroški in njen promet okvir analize, ki je upošteven za določitev vpliva preferenčne davčne ureditve na njen finančni položaj.
- 123 Drugič, družba Xinyi PV poudarja, da zadevna preferenčna davčna režima nista stalna. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je, kot trdi Komisija, iz izjav, ki jih je družba Xinyi PV podala med postopkom preiskave, razvidno, da se, čeprav je program „2 Free 3 Halve“ omejen na obdobje petih let, dopustitev uporabe davčnega režima za visokotehnološka podjetja pa je sprva določena na tri leta, sprejem v zadnjem navedeni režim lahko podaljša na zahtevo upravičenca. V teh okoliščinah je lahko Komisija, ne da bi storila očitno napako pri presoji, štela, da je ugodnost vsaj enega od obeh režimov, in sicer davčnega režima za visokotehnološka podjetja, skoraj stalna.
- 124 Iz navedenega izhaja, da družbi Xinyi PV ni uspelo dokazati, da je Komisija storila očitno napako pri presoji.
- 125 Drugi del prvega tožbenega razloga in s tem ta tožbeni razlog v celoti je zato treba zavrniti kot neutemeljen.

### ***Preostali tožbeni razlogi***

- 126 V nasprotju s tem, kar je bilo ugotovljeno v zvezi s prvim tožbenim razlogom, stanje postopka ne dovoljuje odločitve o drugem, tretjem in četrtem tožbenem razlogu te tožbe.
- 127 Splošno sodišče se namreč niti v sodbi z dne 16. marca 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Komisija (T-586/14, EU:T:2016:154), niti v izpodbijani sodbi ni izreklo o teh tožbenih razlogih, saj je v vsaki od teh sodb zgolj razveljavilo sporno uredbo na podlagi prvega oziroma drugega dela prvega tožbenega razloga, navedenega pred njim, ne da bi menilo, da je treba odločiti o drugih tožbenih razlogih. Vendar se na eni strani glede na listine iz spisa v postopku pred Splošnim sodiščem zdi, da ti tožbeni razlogi niso bili predmet niti preučitve niti poglobljenih razprav v postopkih, v katerih sta bili izdani ti sodbi. Na drugi strani pa navedeni tožbeni razlogi vključujejo kompleksno presojo dejanskega stanja, glede katere Sodišče meni, da nima na voljo vseh potrebnih dejanskih elementov.
- 128 Zato je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o drugem, tretjem in četrtem tožbenem razlogu, ki so bili navedeni pred njim.

### **Stroški**

- 129 Ker se zadeva vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) rabsodilo:

- 1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 24. septembra 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Komisija (T-586/14 RENV, EU:T:2019:668), se razveljavi.**
- 2. Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije, da to odloči o drugem, tretjem in četrtem tožbenem razlogu, ki so bili navedeni pred njim.**
- 3. Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi