



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 21 maj 2015¹

Mål C-687/13

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

(begäran om förhandsavgörande från Finanzgericht München (Tyskland))

”Antidumpningstull — Giltigheten av genomförandeförordning (EU) nr 917/2011 — Import av keramiska plattor från Kina — Val av Förenta staterna som lämpligt tredjeland med marknadsekonomi för fastställande av förekomst av dumpning — Fastställande av normalvärde — Rätt till försvar — Motiveringsskyldighet — Stickprover”

1. 2011 införde Europeiska unionens råd en antidumpningstull på keramiska plattor med ursprung i Folkrepubliken Kina (nedan kallad Kina).
2. Då Kina är ett land utan marknadsekonomi som inte har ett tillförlitligt normalvärde på den inhemska marknaden, använde unionsinstitutionerna ett konstruerat normalvärde från ett tredjeland med marknadsekonomi, nämligen Amerikas förenta stater (nedan kallade Förenta staterna), för att fastställa huruvida dumpning förekom samt dumpningsmarginalerna. I detta syfte tillämpades uppgifter som hade tillhandahållits av en enda tillverkare i Förenta staterna varvid justeringar gjordes för att ta hänsyn till olika skillnader. Justeringarna beskrivs dock inte (på grund av sekretesshänsyn) i detalj. När institutionerna fastställde nivån på prisunderskridandet grundade de prisberäkningarna på stickprover från tillverkare i Kina och Unionen. Två olika metoder användes dock för dessa stickprover.
3. En tysk importör, som har ifrågasatt vissa aspekter av de metoder som användes för stickproverna, har överklagat tullen på de keramiska plattor företaget importerade. Finanzgericht München (nedan kallad den hänskjutande domstolen), som prövar saken, har begärt förhandsavgörande från domstolen rörande giltigheten av den förordning varigenom tullen infördes.
4. Andra frågor som har uppkommit i ett annat överklagande rörande samma förordning har i hänskjutits till domstolen i mål C-569/13 Bricmate, i vilket jag också föredrar mitt förslag till avgörande i dag.

¹ — Originalspråk: engelska.

Grundförordningen

5. Bestämmelserna om införande av antidumpingstullar finns i förordning nr 1225/2009 (nedan kallad grundförordningen).²

6. I artikel 1.1 i grundförordningen regleras principen att en antidumpingstull får tillämpas på alla dumpade produkter vilkas övergång till fri omsättning inom unionen vållar skada. I artikel 1.2 anges att en produkt ska anses vara dumpad om exportpriset till unionen är lägre än det jämförbara pris som en likadan produkt betingar vid normal handel i exportlandet.

7. Artikel 2 innehåller principer och bestämmelser för fastställande av dumpning. I korthet fastställs ett normalvärde för en given produkt som exporteras från ett tredjeland på grundval av de priser som oberoende kunder i exportlandet har betalat vid normal handel samt ett exportpris till unionen. Om en rättvis jämförelse av viktade genomsnitt visar att normalvärdet överstiger exportpriset, anses det belopp med vilket detta överstigande sker utgöra dumpningsmarginalen.

8. I artikel 2.7 a föreskrivs i detta avseende följande:

”I fråga om import från länder utan marknadsekonomi ... ska normalvärdet bestämmas på grundval av priset eller det konstruerade värdet i ett tredjeland med marknadsekonomi eller priset från ett sådant [tredjeland] till andra länder, inbegripet [unionen], eller om detta inte är möjligt, på någon annan skälig grund, exempelvis det pris som faktiskt betalas eller ska betalas i [unionen] för den likadana produkten, vid behov vederbörligen justerat för att inbegripa en skälig vinstmarginal.

Ett lämpligt tredjeland med marknadsekonomi skall väljas ut på ett sätt som inte är oskäligt, varvid hänsyn skall tas till alla tillförlitliga uppgifter som är tillgängliga när valet görs. Hänsyn skall även tas till tidsfrister. När det är lämpligt ska ett tredjeland med marknadsekonomi, som är föremål för samma undersökning, användas.

Parterna i undersökningen ska snarast efter det att undersökningen inletts underrättas om vilket tredjeland med marknadsekonomi som kommer att användas och ska ges en frist om tio dagar för att framställa sina kommentarer.”

9. I artikel 2.10 föreskrivs följande:

”En rättvis jämförelse ska göras mellan exportpriset och normalvärdet. Denna jämförelse ska göras i samma handelsled och avse försäljningar som ligger så nära varandra i tiden som möjligt och med hänsyn tagen till andra olikheter som påverkar prisernas jämförbarhet. Om normalvärdet och det fastställda exportpriset inte är direkt jämförbara ska i varje särskilt fall hänsyn i form av justeringar tas till olikheter i de faktorer som påstås och konstateras påverka priserna och därmed prisernas jämförbarhet. ...”

10. I artikel 3, ”Fastställande av skada”, föreskrivs i synnerhet följande:

”...

2. Fastställande av skada ska grundas på faktiska bevis och ska inbegripa en objektiv granskning av såväl

a) den dumpade importens omfattning och inverkan på priserna på [unions]marknaden för likadana produkter, som

² — Rådets förordning (EG) nr 1225/2009 av den 30 november 2009 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen (kodifierad version) (EUT L 343, s. 51, och rättelse i EUT L 7, 2010, s. 22).

b) denna imports inverkan på [unions]industrin.

3. ... Vad avser den dumpade importens inverkan på priserna ska det övervägas huruvida de dumpade importprodukterna sålts till betydligt lägre pris än priset för den likadana produkten framställd av [unions]industrin, eller om denna import annars leder till att priserna sänks väsentligt eller till att väsentliga prisökningar som annars skulle ha ägt rum förhindras ...”

11. I artikel 6.9 föreskrivs att ”... en undersökning ska om möjligt avslutas inom ett år. Sådana undersökningar ska under alla omständigheter avslutas inom 15 månader efter det att de inleddes ...”.

12. I artikel 9.4 regleras, bland annat, den så kallade regeln om lägsta tull:

”Om det av de faktiska omständigheter som slutgiltigt konstateras framgår att dumpning och därav följande skada föreligger och att unionens intresse kräver ett ingripande..., ska rådet ... införa en slutgiltig antidumpningstull ... Storleken på antidumpningstullen får inte överstiga den fastställda dumpningsmarginalen och bör vara lägre än den marginalen om en sådan lägre tull är tillräcklig för att undanröja skadan för unionsindustrin.”

13. Artikel 17 gäller stickprov. I artikeln anges särskilt följande:

”1. I de fall där antalet klagande, exportörer eller importörer, slag av produkter eller transaktioner är stort får undersökningen begränsas till ett rimligt antal parter, produkter eller transaktioner genom statistiskt representativa stickprov som utförs på grundval av de uppgifter som är tillgängliga när urvalet görs, eller till den största representativa produktions-, försäljnings- eller exportvolym som rimligen kan undersökas inom den tid som står till förfogande.

2. Det slutliga urvalet av parter, slag av produkter eller transaktioner som görs i enlighet med dessa bestämmelser om stickprov ska kommissionen ansvara för, men urvalet ska helst göras i samråd med de berörda parterna och med deras samtycke ...

...

4. Om beslut fattas om stickprovstagning och några eller alla utvalda parter brister i samarbetet och detta i betydande grad kan komma att påverka resultatet av undersökningen, får ett nytt stickprov tas. Om samarbetet fortsatt uppvisar avsevärda brister eller om det inte finns tillräckligt med tid för att ta ett nytt stickprov ska tillämpliga bestämmelser i artikel 18 gälla.”

14. I artikel 18, som gäller bristande samarbete, föreskrivs särskilt följande:

”1. I sådana fall där någon berörd part vägrar att ge tillgång till eller på något annat sätt inte lämnar nödvändiga uppgifter inom den föreskrivna tidsfristen enligt denna förordning eller väsentligen hindrar undersökningen kan preliminära eller slutgiltiga, positiva eller negativa avgöranden fattas på grundval av tillgängliga uppgifter. ...

...

5. Om fastställanden, inbegripet de som rör normalvärdet, grundas på bestämmelserna i punkt 1 och de uppgifter som lämnas i klagomålet, ska uppgifterna om det är praktiskt möjligt och med beaktande av tidsfristerna för undersökningen, kontrolleras genom hänvisning till uppgifter från andra oberoende källor som kan finnas tillgängliga, exempelvis offentliggjorda prislistor, officiell importstatistik och uppgifter om tullintäkter, eller uppgifter som andra berörda parter lämnat som ett led i undersökningen.

Dessa uppgifter får i tillämpliga fall inbegripa relevanta uppgifter som gäller världsmarknaden eller andra representativa marknader.”

15. Slutligen föreskrivs i artikel 19 i grundförordningen bland annat följande:

”1. Uppgifter som till sin natur är konfidentiella (t.ex. på grund av att deras utlämnande skulle medföra en klar konkurrensfördel för en konkurrent eller leda till väsentlig skada för den person som lämnar uppgifterna, eller för en person från vilken denne har erhållit uppgifterna) eller som lämnas konfidentiellt av parter i en undersökning, ska på välgrundad begäran behandlas konfidentiellt av myndigheterna.

...

4. Denna artikel ska inte hindra [unionens] myndigheter från att lämna ut allmän information, särskilt inte de skäl som legat till grund för de beslut som fattats i enlighet med denna förordning, och inte heller att de lämnar ut den bevisning som gemenskapens myndigheter kan stödja sig på i den mån det är nödvändigt att redogöra för dessa skäl vid en rättegång. Ett sådant utlämnande måste ske med beaktande av de berörda parternas legitima intresse av att deras affärshemligheter inte röjs.

...”

Antidumpningsförfarandet och tullen

16. Den antidumpningstull som är föremål för prövning i det nationella målet infördes ursprungligen genom förordning nr 258/2011 (nedan kallad den preliminära förordningen)³ och fastställdes sedan genom förordning nr 917/2011 (nedan kallad den slutgiltiga förordningen eller den omtvistade förordningen)⁴.

17. Efter ett klagomål från European Ceramic Tile Manufacturers' Federation (nedan kallad CET) meddelande kommissionen den 19 juni 2010 genom ett tillkännagivande att ett antidumpningsförfarande skulle inledas beträffande import till unionen av keramiska plattor med ursprung i Kina.⁵

18. Den 16 mars 2011 antog kommissionen den preliminära förordningen, som genom artikel 1.1 införde en preliminär antidumpningstull på import av ”glaserade och oglaserade ’gatstenar’, trottoarplattor, golvplattor o.d., plattor för eldstäder samt väggplattor, av keramiskt material, även på underlag som för närvarande klassificeras enligt KN-nummer 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 och 6908 90 99, med ursprung i [Kina].” I enlighet med artikel 1.2 varierade tullsatsen för sådana produkter som tillverkats av vissa uppräknade företag mellan 26,2 procent och 36,6 procent, och en tullsats om 73,0 procent, som tillämpades på alla övriga företag.

3 — Kommissionens förordning (EU) nr 258/2011 av den 16 mars 2011 om införande av en preliminär antidumpningstull på import av keramiska plattor med ursprung i Folkrepubliken Kina (EUT L 70, s. 5).

4 — Rådets genomförandeförordning (EU) nr 917/2011 av den 12 september 2011 om införande av en slutgiltig antidumpningstull och slutgiltigt uttag av den preliminära tull som införts på import av vissa keramiska plattor med ursprung i Folkrepubliken Kina (EUT L 238, s. 1).

5 — EUT C 160, s. 20 (nedan kallat tillkännagivandet).

19. Eftersom Kina är ett land utan marknadsekonomi konstruerade kommissionen ett normalvärde, i enlighet med artikel 2.7 a i grundförordningen, på grundval av uppgifter som tillhandahållits av en tillverkare i en jämförbar marknadsekonomi i ett tredjeland, nämligen Förenta staterna. För att bedöma prisunderskridandet använde kommissionen också uppgifter från stickprov på tillverkare i Kina och Förenta staterna, i enlighet med artikel 17.1 i grundförordningen. Kommissionen tillämpade två olika metoder för att ta dessa stickprov.

20. Den 12 september 2011 antog rådet den slutgiltiga förordningen som genom artikel 1.1 i nämnda förordning införde en slutgiltig antidumpningstull på importen av samma produkter som i den preliminära förordningen. I enlighet med artikel 1.2 varierade den slutgiltiga tullsatsen mellan 26,3 procent och 30,6 procent för produkter som hade tillverkats av de angivna företag, och en tullsats på 69,7 procent som tillämpades på alla övriga företag.

21. I motiveringen till nämnda förordning avvisade rådet kritik som hade framförts angående valet av Förenta staterna som jämförbart tredjeland, användningen av uppgifter som hade tillhandahållits av en enda tillverkare i nämnda land och justeringarna av dem, samt skillnaderna i stickprovsmetoderna.

22. Jag kommer att återge den närmare motiveringen i dessa två förordningar i anslutning till de olika aspekterna av tolkningsfrågan som de hänför sig till.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

23. I juli 2011 importerade Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (nedan kallat Fliesen-Zentrum) keramiska plattor som omfattades av KN-nummer 6907 90 20, vilka hade tillverkats i Kina och deklarerade dem till Hauptzollamt Regensburg (nedan kallat HZA). Den 2 augusti 2011 utfärdade HZA ett meddelande om beräkningen av tullen och mervärdesskatten på importen och begärde att Fliesen-Zentrum skulle ställa säkerhet för en preliminär antidumpningstull på 32,3 procent, vilket motsvarade 9 479,09 euro, som Fliesen-Zentrum betalade.

24. Den 5 augusti 2011 ingav Fliesen-Zentrum klagomål mot meddelandet. HZA avvisade klagomålet den 19 oktober 2011.

25. Den 4 november 2011 fastställde HZA slutgiltigt antidumpningstullen till 9 479,09 euro. Beloppet kvittades i sin helhet mot den säkerhet som redan hade erlagts. Fliesen-Zentrum ingav även klagomål mot sistnämnda fastställande. Detta klagomål avvisades av HZA den 3 februari 2012.

26. Fliesen-Zentrum överklagade beräkningen till den hänskjutande domstolen och ifrågasatte därvid att den slutgiltiga förordningens giltighet.

27. Den hänskjutande domstolen fann att fyra av de grunder som Fliesen-Zentrum hade gjort gällande i detta avseende var rimliga:

- för det första att valet av Förenta staterna som jämförbart tredjeland var rättsstridigt, eftersom det fanns andra tredjeländer med marknadsekonomier som var mer jämförbara med Kina men vilka man hade bortsett från,
- för det andra att fastställandet av ett normalvärde på grundval av de uppgifter som en enda tillverkare i Förenta staterna hade tillhandahållit var rättsstridigt,
- för det tredje att vissa uppgifter för fastställandet av normalvärdet inte var tillgängliga och att vissa justeringar inte hade förklarats, vilket åsidosatte de berörda parternas rätt till försvar samt motiveringsskyldigheten,

— för det fjärde att stickproverna på tillverkare i Kina och unionen hade tagits på ett sett som medförde en snedvridning av resultaten och därför var rättsstridiga.

28. Efter att ha övervägt dessa grunder, fann den hänskjutande domstolen att det var nödvändigt att begära förhandsavgörande avseende följande fråga ”Är [den slutgiltiga förordningen] giltig?”

Inledande anmärkningar

29. Giltighetsfrågan är enkel och allmän. Den anger inte någon särskild grund för eventuell ogiltighet som den hänskjutande domstolen önskar klarhet i. Den hänskjutande domstolens söker dock uppenbarligen klarhet i de fyra grunder som beskrivits i begäran omförhandsavgörande.

30. Fliesen-Zentrum, rådet och kommissionen, vilka samtliga har inkommit med skriftliga yttranden och yttrat sig vid förhandlingen den 3 december 2014, har tagit upp de fyra grunderna var för sig. Jag ska göra på samma sätt.

31. Fliesen-Zentrum har dock framfört två ytterligare grunder för att finna den omtvistade förordningen ogiltig, vilka inte nämndes i begäran om förhandsavgörande. Kommissionen har dessutom förutsett och sökt motbevisa vissa argument från Fliesen-Zentrum som kunnat utläsas ut handlingarna i det nationella målet.

32. Även om de fyra ogiltighetsgrunderna i begäran om förhandsavgörande kan utredas var för sig, gäller de första tre grunderna sättet som det konstruerade normalvärdet fastställdes på och ger upphov till frågor rörande motiveringen i den preliminära och den slutgiltiga förordningen. Dessa gemensamma aspekter väcker enligt min uppfattning vissa allmänna frågor rörande såväl omfattningen av som kvaliteten på domstolens prövning.

Frågor som inte tagits upp i begäran om förhandsavgörande

33. Jag anser inte att domstolen ska pröva de ytterligare frågor som Fliesen-Zentrum och kommissionen har framfört i förevarande mål.

34. Det följer av fast rättspraxis att det förfarande som reglerades i artikel 267 FEUF bygger på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen. Det ankommer uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken tvisten anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl nödvändigheten som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. Vidare innebär artikel 267 FEUF inte att parterna i ett mål som pågår vid en nationell domstol ges ett rättsmedel, varför domstolen inte är skyldig att pröva giltigheten av unionsrätten endast av den anledningen att en av parterna har tagit upp denna fråga vid domstolen i sina skriftliga yttranden. Prövningen av huruvida den omtvistade förordningen är giltig ska därför inte omfatta skäl för ogiltighet som den hänskjutande domstolen inte har nämnt.⁶

6 — Dom Simon, Evers & Co (C-21/13, EU:C:2014:2154, punkterna 26–28 och där angiven rättspraxis).

Räckvidden av domstolens prövning

35. Såsom har angetts i såväl begäran om hänskjutande som yttrandena till domstolen, följer det av fast rättspraxis att valet av jämförbart tredjeland omfattas av det utrymme för skönsmässig bedömning som unionsinstitutionerna har när de analyserar komplicerade ekonomiska situationer, även om åtgärderna inom detta utrymme inte undantas från domstolskontroll och valet (i enlighet med artikel 2.7 a i grundförordningen) inte får göras på ett oskäligt sätt.⁷ Domstolens prövning av ett val av jämförbart tredjeland har därför, enligt denna rättspraxis, en relativt begränsad räckvidd.

36. I förevarande mål är det inte bara valet av Förenta staterna som jämförbart tredjeland för Kina som har ifrågasatts, utan även att förhållandet att uppgifter från endast en tillverkare i Förenta staterna användes för att fastställa normalvärdet. Vad gäller den sistnämnda frågan har domstolen godtagit att ett normalvärde, om så är nödvändigt, kan konstrueras på grundval av prisuppgifter från endast en tillverkare.⁸

37. De två frågorna är visserligen olika, men det kan förefalla förvånande att ett normalvärde för produkterna från alla tillverkare av keramiska plattor i Kina konstrueras på grundval av prisuppgifter från en enda tillverkare i Förenta staterna, med tanke på att inkomsterna i sistnämnda land är mycket högre per capita än i Kina,⁹ men svarar för mindre än 1/30 av den mängd plattor som tillverkas i Kina.¹⁰

38. Då det, åtminstone vid första anblicken, föreligger ett sådant missförhållande, anser jag att domstolen inte ska begränsa räckvidden av sin prövning i större mån än som är nödvändigt i enlighet med sin tidigare rättspraxis. I synnerhet bör domstolen noggrant undersöka huruvida institutionerna underlät att ta hänsyn till väsentliga faktorer när de bedömde lämpligheten av det jämförbara tredjeland som de valde och om de uppgifter som ingick i akten undersöktes med nödvändig omsorg.¹¹

39. Det är emellertid samtidigt nödvändigt att beakta den exakta omfattningen av institutionernas motiveringsskyldighet i detta sammanhang.

Krav på domstolsprövningen i fråga om motiveringsskyldigheten

40. Domstolen har upprepade gånger funnit att antidumpningsbestämmelser har en tudelad funktion, eftersom de, å ena sidan, är normativa och, å andra sidan, direkt och personligen kan beröra vissa ekonomiska aktörer.¹²

7 — Se, exempelvis dom Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, punkterna 11 och 12), dom Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, punkterna 10 och 11), och dom GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, punkt 22).

8 — Se dom Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, punkt 15).

9 — Se punkt 63 och fotnot 26 nedan.

10 — Se skäl 51 i den preliminära förordningen, punkt 48 nedan, och tillhörande fotnot.

11 — Se dom Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, punkt 13), och dom Rotexchemie, C-26/96, EU:C:1997:261, punkt 12).

12 — Se, exempelvis, dom kommissionen/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, punkt 75 och där angiven rättspraxis). En genomförandeförordning av sådant slag som den slutgiltiga förordningen ska nu betraktas som en "regleringsakt" i den mening som avses i artikel 263 FEUF fjärde stycket (se dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 50–60, och beslut Bricmate/rådet, T-596/11, EU:T:2014:53, punkterna 65 och 66).

41. I domen i målet Petrotub,¹³ där en antidumpningsförordning hade överklagats av parter som direkt och personligen berördes av den, fann domstolen att det av ”motivering[en] ... klart och tydligt ska framgå hur de[t]... har resonerat[s], så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att [unions]domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Kravet på motivering skall bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar. ...”.

42. Det följer emellertid också av fast rättspraxis att motiveringsskyldighetens räckvidd är beroende av beskaffenheten av rättsakten i fråga och att motiveringen, vad beträffar rättsakter med allmän räckvidd, kan begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av den och de allmänna mål som ska uppnås med den.¹⁴

43. I förevarande mål utgör den omtvistade förordningen, i princip, en regleringsakt med allmän räckvidd. Trots detta berör den direkt och personligen de exportörer vars produkter påverkas och närstående importörer som har talerätt (*locus standi*) och kan ifrågasätta den direkt inför tribunalen.¹⁵ Andra som direkt kan beröras av den i avsaknad av genomförandeåtgärder kan också ifrågasätta den.¹⁶ Den berör dock inte Fliesen-Zentrum personligen (då Fliesen-Zentrum, som i egenskap av oberoende importör inte omfattades av antidumpningsundersökningen, inte hör hemma i någon av dessa kategorier) och innehåller genomförandeåtgärder (införande av antidumpningstullar på import) – vilka är föremålet för Fliesen-Zentrums talan i den nationella domstolen. Om Fliesen-Zentrum hade sökt anhängiggöra talan i tribunalen, skulle den därmed ha avvisats.¹⁷

44. Inom ramen för detta anser jag att Fliesen-Zentrums påstående vid förhandlingen, nämligen att nämnda företag ingick i en företagsgrupp som ägdes av medlemmar i samma familj, där en av de andra medlemmarna (Cera-Net, med säte i Luxemburg) deltog i antidumpningsmålet, saknar relevans. En sådan omständighet (under antagandet att den är styrkt) kan inte ge Fliesen-Zentrum nödvändig behörighet att väcka talan rörande den omtvistade förordningen vid tribunalen, som en personligen berörd person. Och har Fliesen-Zentrum har inte heller försökt väcka en sådan talan.

45. Följande fråga uppkommer då: Bör strängare krav på motiveringen medföra en strängare prövning av motiveringen, när en part med talerätt väcker talan mot en förordning genom vilken en antidumpningstull införs direkt i tribunalen, medan kraven på prövningen bör vara lägre när domstolen prövar en begäran om förhandsavgörande som har framställts i ett nationellt mål som har anhängiggjorts av en part som är berörd av samma rättsakt, men inte direkt eller personligen.

46. Enligt min uppfattning skiljer sig dessa två situationer åt och jag anser inte att domstolen, i den sistnämnda situationen, bör behandla rättsakten som ett beslut, utan som en regleringsakt med allmän räckvidd. Den strängare prövning som tribunalen ska göra när en direkt talan i tribunalen upptas till sakprövning kan medföra att rättsakten endast ogiltigförklaras i förhållande till sökanden i det aktuella målet.¹⁸ I motsats till detta skulle en ogiltigförklaring av domstolen i en talan om förhandsavgörande ha allmängiltig tillämpning (*erga omnes*) och domstolens prövning av institutionernas motiveringsskyldighet ska utgå från denna förutsättning.

47. Därför ska jag nu i tur och ordning undersöka var och en av de fyra möjliga ogiltighetsgrunderna som har åberopats i begäran om förhandsavgörande mot bakgrund av de överväganden jag gjort ovan.

13 — Dom Petrotub och Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4, punkt 81).

14 — Se, exempelvis, dom Beus (5/67, EU:C:1968:13), rörande en utjämningsavgift på import, och dom Spanien/rådet (C-284/94, EU:C:1998:548, punkt 28), rörande importkvoter.

15 — Som exempelvis i dom Guangdong Kito Ceramics m.fl./rådet (T-633/11, EU:T:2014:271).

16 — Se även dom Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, punkterna 30–32 och där angiven rättspraxis).

17 — Se beslut Bricmate/rådet (T-596/11, EU:T:2014:53, punkterna 61–75).

18 — Se, exempelvis, dom Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punkterna 21–27).

Val av Förenta staterna som jämförbart tredjeland

Antidumpningsförordningarna

Den preliminära förordningen

48. I skälen 46–52 förklarades valet av Förenta staterna som jämförbart land i enlighet med artikel 2.7 a i grundförordningen på följande sätt:

”(46) I tillkännagivandet om inledande uppgav kommissionen sin avsikt att använda USA som ett lämpligt jämförbart land för fastställande av normalvärdet för Kina och uppmanade berörda parter att lämna synpunkter på detta.

(47) Ett antal synpunkter inkom och flera andra länder föreslogs som alternativ, särskilt Brasilien, Turkiet, Nigeria, Thailand och Indonesien.

(48) Kommissionen beslutade därför att söka samarbete med kända tillverkare i dessa länder samt USA. Endast två tillverkare av den berörda produkten i USA besvarade dock frågeformulären. En thailändsk tillverkare lämnade dessutom in ett ofullständigt svar på frågeformuläret, och hursomhelst var deras produktutbud inte helt jämförbart med de samarbetsvilliga kinesiska tillverkarnas.

(49) Undersökningen visade att USA har en konkurrensutsatt marknad för den berörda produkten. Flera tillverkare var aktiva på USA:s hemmamarknad och importvolymerna var stora. Undersökningen visade också att de keramiska plattorna med ursprung i Kina och i USA i princip har samma fysiska egenskaper och användningsområden och att tillverkningsprocesserna liknar varandra.

(50) Det hävdades att eftersom marknaden i USA främst utmärks av import omfattar de keramiska plattor som tillverkas i USA och de som tillverkas i Kina olika marknadssegment. De inhemska tillverkade produkttyperna som skulle ligga till grund för att fastställa ett normalvärde skulle därför inte vara jämförbara med de produkttyper som exporteras från Kina till unionen. Undersökningen har dock visat att USA:s produktion omfattar ett brett utbud av produkttyper som är jämförbara med de som tillverkas i och exporteras från Kina, så som anges i skäl 49.

(51) Det hävdades också att USA är en relativt liten aktör på den internationella marknaden för keramiska plattor. Däremot tillverkades runt 600 miljoner m²^[19] på hemmamarknaden under 2009, vilket anses mycket. Som en jämförelse tillverkade Kina, världens största tillverkare, under samma period 2 miljarder m².

(52) En part hävdade att USA har stränga kvalitetskrav och har satt upp effektiva icke-tariffära handelshinder för kinesisk import. Undersökningen visade emellertid som nämns ovan att importvolymen från Kina till USA är hög och utgör en merpart av USA:s inhemska konsumtion. Argumentet att icke-tariffära handelshinder i USA påverkar importen och därmed konkurrensen avslögs därför.”

19 — Detta korrigerades senare till 60 miljoner m² – se skäl 58 den slutgiltiga förordningen som berörs nedan i punkt 49.

Den slutgiltiga förordningen

49. Samma fråga diskuterades i skälen 55–72:

- ”(55) Två importörer lämnade synpunkter på valet av [Förenta staterna] som jämförbart land och hävdade att Förenta staterna är olämpligt som jämförbart land på grund av dess obetydliga egna tillverkning och eftersom det saknar konkurrenskraft på världsmarknaden. Importörerna hävdade vidare att Förenta staterna hade valts ut på ett orimligt sätt och att bristen på alternativa jämförbara länder berodde på otillbörliga påtryckningar från unionstillverkarnas organisation på tillverkare från andra tänkbara jämförbara länder för att motarbeta ett eventuellt samarbete från deras sida. Två importörer hävdade att kommissionen hade underlåtit att fästa avseende vid information från ett antal tänkbara samarbetsländer och att ingen hänsyn hade tagits till offentligt tillgängliga uppgifter från nationella eller gränsöverskridande tillverkarorganisationer i tredjeländer.
- (56) För att börja med det sista argumentet erinras det om att företagsspecifika uppgifter krävs för att göra en undersökning av dumpningsnivån. Detta argument avvisades därför.
- (57) När det gäller påståendena om otillbörliga påtryckningar från unionstillverkarnas organisation för att motverka samarbete noteras det att inga bevis tillhandahålls. Dessa synpunkter måste därför avvisas.
- (58) Dessa importörer hävdade vidare att den årliga tillverkningsvolymen för keramiska plattor i Förenta staterna var ca 60 miljoner m² per år och inte 600 miljoner m², såsom anges i skäl 51 i förordningen om preliminär tull. Detta kontrollerades och visade sig vara riktigt.
- (59) När det gäller Förenta staternas lämplighet som jämförbart land med tanke på den betydligt lägre tillverkningsvolymen ska det betonas att marknaden i Förenta staterna är starkt konkurrensutsatt – det finns flera lokala tillverkningsföretag och betydande mängder importeras. Såsom nämns i skäl 52 i förordningen om preliminär tull finns det dessutom inga bevis för att några icke-tariffära handelshinder föreligger som skulle utgöra ett betydande hinder för konkurrens på marknaden. Därför förblir den övergripande slutsatsen att Förenta staterna är ett lämpligt jämförbart land, trots den lägre tillverkningsvolymen.
- (60) Två importörer hävdade att enhetsförsäljningspriserna på Förenta staterna-tillverkade plattor på Förenta staternas hemmamarknad var mycket högre än på unionsmarknaden och vid jämförelse med exportpriser ledde till dumpning. Detta argument befanns vara irrelevant för syftet med detta förfarande, eftersom sådana påståenden, om man antar att det skulle finnas prima facie-bevisning för dem, endast skulle kunna granskas grundligt inom ramen för ett separat antidumpningsförfarande för Förenta staterna. Argumentet avvisades därför.
- ...
- (63) Dessa importörer hävdade vidare att Förenta staternas exportvolym var begränsade. Detta argument ansågs vara irrelevant för valet av jämförbart land eftersom uppgifter för det jämförbara landet används för att bestämma normalvärde och inte exportpriser. Argumentet avvisades därför.
- ...
- (67) Efter det slutliga meddelandet av uppgifter gjorde en importörsorganisation ett stort antal påståenden. För det första hävdade de att Förenta staterna-tillverkares påstått låga försäljningsvolym på deras hemmamarknad jämfört med den kinesiska exporten till unionen gjorde Förenta staterna olämpligt som jämförbar marknad. I detta avseende gäller att bland annat

konkurrensnivån i olika länder är en av de faktorer som granskas när man söker tänkbara jämförbara länder. Likartade nivåer för den inhemska industrins försäljning och importen från det land som utreds är inget krav för att ett land ska bedömas vara lämpligt som jämförbart land. När det gäller dessa påståenden, och såsom anges i skäl 59, befanns Förenta staterna-marknaden med avseende på denna undersökning vara tillräckligt konkurrensutsatt för att vara ett lämpligt val. Detta påstående avvisas därför.

- (68) Importörsorganisationen hävdade också att den inte ansåg det relevant för valet av Förenta staterna som jämförbart land att importen till Förenta staterna-marknaden är betydande. När det gäller detta påstående bör det noteras att importnivån faktiskt är en av de viktiga faktorer som undersöks när ett lämpligt jämförbart land väljs. Kombinationen av inhemsk tillverkning och en hög importvolym bidrar till en konkurrensutsatt marknad, vilket nämns i skäl 59. Detta påstående avvisas därför.

...

- (70) Organisationen hävdade också att eftersom det genomsnittliga inhemska försäljningspriset i Förenta staterna för Förenta staterna-tillverkade keramiska plattor enligt uppgift var flera gånger högre än priset i unionen för plattor importerade från Kina är Förenta staterna-produkten inte en 'likadan produkt' som den som importeras från Kina. I detta avseende finns det ingen anledning att betrakta Förenta staterna-produkten som olik den berörda produkten på grund av att dessa båda priser skiljer sig åt. Såsom anges i skäl 32 i förordningen om preliminär tull befanns det att den berörda produkten och, bland annat, den produkt som tillverkas och säljs på hemmamarknaden i Förenta staterna har samma grundläggande fysiska och tekniska kännetecken och samma användningsområden. Under dessa omständigheter anses produkterna vara likadana produkter i den mening som avses i artikel 1.4 i grundförordningen. Organisationens påstående avvisas därför.
- (71) Slutligen frågade organisationen varför unionen inte ansågs vara ett lämpligt jämförbart land i frånvaro av samarbete från andra tredjeländer än Förenta staterna. Med tanke på att Förenta staterna har befunnits vara ett lämpligt jämförbart land, såsom nämns i skäl 59 ovan, fanns det ingen anledning att undersöka andra marknader som kunde vara lämpliga. Organisationens påstående avvisas därför.
- (72) Eftersom det inte har inkommit ytterligare synpunkter bekräftades det att valet av Förenta staterna som jämförbart land var lämpligt och rimligt i enlighet med artikel 2.7 a i grundförordningen och skälen 45–54 i förordningen om preliminär tull bekräftas härmed.”

Frågor och yttranden

50. Den hänskjutande domstolen har tagit upp tre kategorier med omständigheter som enligt dess uppfattning kan medföra att valet av Förenta staterna som jämförbart land ska betraktas som ogiltigt. Marknaden för keramiska plattor skiljer sig i betydande omfattning mellan Förenta staterna och Kina. Tillverkarna i Förenta staterna exporterar endast en mindre mängd keramiska plattor och förser endast en mindre sektor i det övre skiktet av den inhemska marknaden med plattor. De lägre tre fjärdedelarna av marknaden förses huvudsakligen genom import. Det framgår inte huruvida kommissionen gjorde en uttömmande undersökning av andra eventuellt jämförbara länder (särskilt Brasilien, Turkiet, Nigeria, Thailand och Indonesien) och det är inget som tyder på att kommissionen tog hänsyn till annan offentlig statistik som stöd för sitt val.

51. Fliesen-Zentrum har huvudsakligen gjort gällande samma argument och hänvisar utförligt till punkterna 79, 97 och 103–119 i generaladvokaten Bots förslag till avgörande i målet GLS.²⁰ Fliesen-Zentrums slutsats är att kommissionen hade fått tillräckliga skäl och hade tillräckligt med information för att finna att Förenta staterna inte var ett lämpligt jämförbart tredjeland inom ramen för dess undersökningar, men trots detta inte gjorde någon ansträngning för att fastställa ett alternativt tredjeland. Enligt Fliesen-Zentrum utgjorde detta en uppenbart oriktig bedömning och ett åsidosättande av överordnade bestämmelser, närmare bestämt artiklarna 2.7 a och 18.5 i grundförordningen.

52. Vid förhandlingen betonade Fliesen-Zentrum att dumpning inte skulle likställas med social dumpning, vilket såvitt jag har förstått innebär att en produkt inte kan anses dumpad i den mening som avses i antidumpningslagstiftningen när den har ett lågt pris enbart på grund av att arbetskraftskostnaden är låg, och att försäljningspriset på produkter som tillverkas och säljs i Förenta staterna med nödvändighet i hög grad har sin grund i arbetskraftskostnaderna i Förenta staterna, som är högre än motsvarande kostnader i Kina.

53. Rådet har gjort gällande att motiveringen till både den preliminära förordningen och den slutgiltiga förordningen innehåller tillräckliga uppgifter för att skingra den hänskjutande domstolens osäkerhet.

54. Rådet har betonat att ett konstruerat normalvärde måste grunda sig på verifierbara och verifierade uppgifter från särskilda tillverkare, inte på offentligt tillgänglig makroekonomisk statistik. Det framgår klart av motiveringen till den preliminära förordningen att kommissionen försökte samla in sådana uppgifter från tillverkare i samtliga nämnda länder, men endast fick svar från en tillverkare i Thailand och två i Förenta staterna, varvid endast uppgifterna från den ena tillverkaren i Förenta staterna var användbara. Kommissionen har ingen möjlighet att tvinga tillverkare i tredjeländer, som inte omfattas av undersökningen, att tillhandahålla information om de väljer att inte samarbeta. Kommissionen vidtog alla åtgärder som stod till dess förfogande för att fastställa de faktiska omständigheterna och undersöka dem med den nödvändiga omsorg som krävs i enlighet med domen i målet GLS.²¹

55. Under alla omständigheter skulle vissa av de angivna länderna (exempelvis Turkiet och Förenade Arabemiraten) inte vara lämpliga av olika skäl, som bristande tillgång till uppgifter eller marknadsjämförbarhet. Till skillnad från detta var Förenta staterna jämförbart i fråga om marknad, tillverkning och import. Tillverkningen överskred det tillåtna gränsvärdet på fem procent av exportern från Kina till unionen. Dessutom var produkterna i fråga i allra högsta grad jämförbara, vilket bekräftades av produktkontrollnumren.

56. Kommissionen har till att börja med uppställt tre vägledande principer utifrån relevant rättspraxis.²² För det första är unionsinstitutionerna skyldiga att ex officio undersöka vilka tredjeländer med marknadsekonomi som har lämpliga egenskaper, och kommissionen måste vidta tillräckliga åtgärder för att hitta samarbetsvilliga tillverkare i dessa tredjeländer. För det andra måste institutionerna, när de väl har hittat sådana tillverkare i dessa länder, välja ut det lämpliga tredjelandet på ett sätt som inte är oskäligt, varvid hänsyn ska tas till alla tillförlitliga uppgifter som är tillgängliga när valet görs. Detta val omfattas av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som unionsinstitutionerna har när de analyserar komplicerade ekonomiska situationer, vilket endast är föremål för en begränsad domstolskontroll. I synnerhet är det inte nödvändigt att fastställa att samtliga omständigheter är identiska i det jämförbara tredjelandet, även om hänsyn ska tas till huruvida tillverkningsmetoder och tillgänglighet av råvaror är jämförbara. Slutligen är det inte nödvändigt för institutionerna att beakta alla de länder som parterna i ett antidumpningsförfarande har föreslagit. Institutionerna måste emellertid undersöka den bevisning som har lagts fram för dem.

20 — Förslag till avgörande i målet GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

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

22 — Förutom de i fotnot 7 ovan angivna domarna har kommissionen hänvisat till dom Neotype Techmaslexport/kommissionen och rådet (C-305/86 och C-160/87, EU:C:1990:295).

57. Därefter har kommissionen tagit upp vart och ett av de tre tvivel som den hänskjutande domstolen har uttryckt, och därvid anfört att skälen i den preliminära förordningen respektive den slutgiltiga förordningen innehåller tillräcklig motivering.

58. Med avseende på skillnaden mellan den kinesiska marknaden och marknaden i Förenta staterna har kommissionen gjort gällande att det avgörande inte är om sådana skillnader finns, utan om de innebär att Förenta staternas lämplighet som jämförbart tredjeland kan ifrågasättas.²³ I förevarande mål innebär den höga konkurrensnivån och det breda utbud av produkter som var jämförbara med de produkter som exporterades från Kina att Förenta staterna var ett lämpligt val. Tillverkarna i Förenta staterna är konkurrenskraftiga och deras produktion överskrider betydligt den andel om fem procent av kinesisk export till unionen som domstolen har funnit är tillräcklig för att länderna ska vara jämförbara.²⁴

59. När institutionerna väl har fastställt att Förenta staterna är lämpligt som jämförbart tredjeland, är det inte längre nödvändigt att undersöka huruvida andra länder skulle ha varit ännu lämpligare. Den hänskjutande domstolens övriga tvivel förlorar därmed sin relevans. Kommissionen har dock ändå bemött dem.

60. Med avseende på undersökningen av andra eventuella jämförbara tredjeländer, försökte kommissionen kontakta tillverkare i alla de länder som parterna i undersökningen hade föreslagit, i synnerhet Brasilien. Det var dock inte möjligt att hitta några tillverkare i dessa länder som ville samarbeta, inte ens med hjälp av (en av) dessa parters advokater. Kommissionen hade ingen skyldighet att ex officio försöka finna andra jämförbara tredjeländer på grundval av offentligt tillgängliga uppgifter. När kommissionen har funnit ett lämpligt jämförbart land, har kommissionen ingen skyldighet att utreda andra möjligheter, åtminstone inte om några sådana inte har föreslagits av parterna.

61. Vad gäller användningen av offentliga uppgifter för att fastställa normalvärdet, har kommissionen betonat att endast företagsspecifika uppgifter kan användas och att mer allmänna statistiska uppgifter inte riktigt återspeglar faktiska transaktioner. Offentligt tillgängliga uppgifter kan endast användas om det är omöjligt att hitta en tillverkare som är villig att samarbeta.

Bedömning

62. Liksom den hänskjutande domstolen har påpekat, omfattas valet av jämförbart tredjeland av det utrymme för skönsässig bedömning som unionsinstitutionerna har när de analyserar komplicerade ekonomiska situationer. Detta innebär att räckvidden av tribunalens eller domstolens prövning är begränsad.

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

24 — Dom Neotype Techmaslexport/kommissionen och rådet (C-305/86 och C-160/87, EU:C:1990:295, punkt 31).

63. Det har dock framförts kritik mot unionsinstitutionernas tendens till att välja Förenta staterna som jämförbart tredjeland.²⁵ Kritiken avser främst den stora andel mål där Förenta staterna har valts som jämförbart tredjeland i förhållande till Kina, trots skillnaderna i nivå på den ekonomiska utvecklingen i dessa två länder²⁶ och sannolikheten att endast de exportörer i länder med marknadsekonomi vars kostnader är högre (högre normalvärde) än de kostnader exportörer i länder utan marknadsekonomi har, har incitament att samarbeta, eftersom endast deras uppgifter skulle leda till högre antidumpningstullar på konkurrerande export från länder utan marknadsekonomi.²⁷

64. Kritik av detta slag bör enligt min åsikt uppmuntra domstolen till att grundligt fastställa de aspekter som omfattas av dess prövning. Dessa aspekter är, särskilt, huruvida institutionerna, med beaktande av att syftet med artikel 2.7 a i grundförordningen är att finna ett jämförbart land i vilket priset på en likadan produkt bildas under så med exportlandet jämförbara omständigheter som möjligt, tog hänsyn till alla väsentliga faktorer när de bedömde lämpligheten av det land de valt och undersökte de uppgifter som ingick i akten med nödvändig omsorg för att det skulle kunna anses att normalvärdet har bedömts på lämpligt och icke oskäligt sätt.²⁸

65. Artikel 2.7 a i grundförordningen är uppbyggd på ett sådant sätt att institutionerna i första hand måste försöka fastställa normalvärdet på grundval av uppgifter från ett land med marknadsekonomi och endast i andra hand – om detta inte är möjligt – på någon annan skälig grund. I förevarande mål har det dock inte gjorts gällande att det var omöjligt att fastställa normalvärdet på grundval av uppgifter från ett tredjeland med marknadsekonomi. Frågan är snarare om Förenta staterna var ”lämpligt” som jämförbart tredjeland med marknadsekonomi och om landet valts på ett ”icke-oskäligt sätt”.

66. Det framgår av motiveringen i de två förordningarna, och det har inte ifrågasatts i yttrandena till domstolen, att kommissionen förutom Förenta staterna också kontaktade tillverkare i Brasilien, Turkiet, Nigeria, Thailand och Indonesien. Endast en tillverkare i Thailand och två i Förenta staterna besvarade frågeformuläret, och av dessa lämnade endast en av tillverkarna i Förenta staterna tillräckliga och pålitliga uppgifter om jämförbara produkter. Det står också klart att kommissionen inte har några möjligheter att kräva att tillverkare i tredjeländer ska samarbeta i frågor av detta slag. I detta sammanhang delar jag institutionernas uppfattning att deras bedömning måste grunda sig på specifika, verifierbara uppgifter, snarare än offentligt tillgänglig allmän statistik, som kanske inte ger en sann bild. Kommissionen synes således ha gjort ett allvarligt försök att erhålla uppgifter från en mängd tredjeländer med marknadsekonomi, men med mycket begränsat resultat. Var detta tillräckligt?

67. Institutionerna har gjort gällande att kommissionen, när den väl har erhållit tillförlitliga uppgifter (även om dessa endast tillhandahållits av en enda tillverkare) från ett tredjeland med marknadsekonomi, inte har någon skyldighet att genomföra ytterligare efterforskningar. Fliesen-Zentrum och den hänskjutande domstolen har dock nämnt andra tredjeländer (Förenade Arabemiraten, Egypten, Malaysia och Tunisien), som kunde ha, men inte hade, undersökts. Till och med i de handlingar som kommissionen självt har tillhandahållit domstolen i förevarande mål nämns att Ryssland hade föreslagits som ett möjligt jämförbart tredjeland under undersökningsförfarandet.

25 — Se, exempelvis, Trade and Investment Analytical Papers 18, *Anti-dumping: Selected Economic Issues*, maj 2012, s. 12–13, utgiven av det gemensamma Trade Policy Unit på Department for Business Innovation and Skills samt Department for International Development i Förenade kungariket samt Review of EU Trade Defence Instruments i Brief 2, *The Analogue Country Method in Anti-dumping Investigations*, 2013, utgiven av svenska Kommerskollegium.

26 — Uppgifter som har publicerats av Världsbanken (<http://data.worldbank.org>) visar att för 2009–2010 (period vilken omfattar undersökningsperioden i antidumpningsförfarandet i förevarande mål) var bruttonationalinkomsten per capita med köpkraftsparitet, 8 110 till 9 000 för Kina och 47 490 till 49 090 för Förenta staterna, uttryckt i aktuella internationella dollar.

27 — Denna fråga torde ha mindre relevans 15 år efter Kinas anslutning, eftersom det inte längre är så lätt för medlemmar i Världshandelsorganisationen (nedan kallad WTO) att behandla Kina som ett land utan marknadsekonomi (se punkt 15 i protokollet rörande Kinas anslutning till WTO som är tillgängligt på https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htmchn).

28 — Dom GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, punkterna 22, 27 och 31).

Det följer också av skäl 144 i den preliminära förordningen att kommissionen kände till att ”det är möjligt för importörer och användare att byta till produkter från tredjeländer ..., eftersom den undersökta produkten tillverkas i många länder ... (... Förenade Arabemiraten, Egypten, Sydostasien... med flera)”.

68. Det ska också övervägas huruvida eventuella skillnader i nivån på den ekonomiska utvecklingen i Kina respektive Förenta staterna innebär att sistnämnda land inte utgör ett ”lämpligt” tredjeländ för fastställande av normalvärdet eller att det valdes på ett sätt som var ”oskäligt”, med beaktande av att det var nödvändigt att finna ett jämförbart tredjeländ där priset på en likadan produkt bildas under omständigheter som i möjligaste mån liknar dem i exportlandet.

69. Med avseende på den senare frågan framställde kommissionen flera argument vid förhandlingen. Kommissionen medgav att ett sådant krav nyligen hade godtagits i antidumpningslagstiftningen i flera länder (varvid kommissionen nämnde Indien, Sydafrika och Förenta staterna) men (ännu) inte i unionen, där kraven alltså är de som grundar sig på vad som vid den aktuella tidpunkten (kommissionen åberopade förklarande anmärkningar till GATT från 1955) hade antagits i Förenta staterna. De kraven lägger inte endast vikt vid en jämförbar ekonomisk utveckling, utan också vid behovet av att använda priser som bildats i en marknad med hög konkurrensnivå som sannolikt skulle ha effekten att hålla nere priserna. Även om rådet och parlamentet för närvarande diskuterar frågan om ett krav på ekonomisk utveckling bör införas, har någon sådan ändring ännu inte införts, och institutionerna är skyldiga att tillämpa lagstiftningen i dess aktuella utformning, inte såsom den kommer att vara utformad i framtiden. Kommissionen anmärkte också att även om en lägre nivå på den ekonomiska utvecklingen i allmänhet innebär lägre arbetskraftskostnader, innebär den också ofta lägre effektivitet och en lägre nivå på den teknologiska utvecklingen, vilka har motsatt effekt. Följaktligen kan man inte dra slutsatsen att uppgifter från ett land med en högre nivå på den ekonomiska utvecklingen nödvändigtvis skulle ge ett högre normalvärde än uppgifter från ett land med en lägre nivå på den ekonomiska utvecklingen. I synnerhet med avseende på Ryssland, förklarade kommissionen att detta land, dels, hade föreslagits för sent under undersökningsförfarandet för att det skulle vara möjligt att ta in uppgifter inom angiven tidsfrist och, dels att systemet med dubbel prissättning på energi i Ryssland när det gäller inhemsk konsumtion och exportmarknaden, skulle ha försvårat en eventuell jämförelse.

70. Mot denna bakgrund ska det först fastställas att unionsinstitutionerna för närvarande inte har någon skyldighet att särskilt beakta nivån på den ekonomiska utvecklingen i ett eventuellt jämförbart tredjeländ i förhållande till nivån på den ekonomiska utvecklingen i det exportland som är föremål för undersökning. Icke desto mindre måste institutionernas val av jämförbart tredjeländ vara lämpligt och icke-oskäligt. Enligt min uppfattning innebär det att institutionerna har en skyldighet att överväga huruvida skillnader i nivån på ekonomisk utveckling ska beaktas. Jag delar dock uppfattningen att själva övervägandet omfattas av det utrymme för skönsmässig bedömning som unionsinstitutionerna har när de analyserar komplicerade ekonomiska situationer.

71. Vidare framstår kommissionens förklaringar rörande betydelsen av konkurrens och teknologi vid fastställandet av ett normalvärde som trovärdiga. Det är nästan med säkerhet så, att en hög konkurrensnivå skulle ha en dämpande effekt på priserna, vilket således skulle innebära att uppgifterna från en marknad med hög konkurrensnivå inte nödvändigtvis skulle leda till en högre dumpningsmarginal än uppgifter från ett land med lägre kostnader men också lägre konkurrensnivå.²⁹

29 — Enligt World Economic Forums Global Competitiveness Reports (www.weforum.org), var Förenta staterna det land, av de länder som har nämnts i förevarande mål, som hade högst nivå på den lokala konkurrensen under 2008–2009. Under 2010–2011 låg Förenta staterna dock i detta sammanhang något efter Förenade Arabemiraten och Turkiet och endast en aning framför Kina. Alla andra länder som har nämnts, särskilt Ryssland, hade en betydligt lägre nivå på den lokala konkurrensen. Denna typ av bedömningar av den totala lokala konkurrensen kan självfallet endast vara en vägledning för konkurrensnivåerna i en viss sektor, men de ger trots allt en bild som synes stöda kommissionens resonemang.

På motsvarande sätt måste det godtas att en högre nivå på den teknologiska utvecklingen troligen skulle kompensera en lägre arbetskraftskostnad, vilket innebär att högre arbetskraftskostnad inte nödvändigtvis innebär högre priser och ett högre normalvärde.³⁰ Detta är uppenbart frågor som omfattas av begreppet analys av komplicerade ekonomiska situationer.

72. Slutligen förmår de särskilda skäl som kommissionen har angett för att inte välja Ryssland som jämförbart tredjeland endast delvis övertyga. Tillkännagivandet om inledande publicerades den 19 juni 2010 och i svaret på detta, av den 6 augusti 2010, angav CET att Ryssland kunde vara ett lämpligt jämförbart tredjeland, dock endast som alternativ till Förenta staterna som var att föredra. Det är inte uppenbart hur tidshänsyn kunde ha hindrat att undersökningen utökades till detta land med tanke på att den preliminära förordningen inte antogs förrän den 16 mars 2011 och att kommissionen hade möjlighet att skicka frågeformulär till tillverkare i andra länder som föreslagits i svar på tillkännagivandet (den slutgiltiga förordningen antogs den 12 september 2011, före utgången av den tidsfrist på 15 månader som föreskrivs i artikel 6.9 i grundförordningen). Svårigheten att jämföra uppgifter från ett land med ett dubbelt prissättningssystem är dock säkerligen verklig, och kommissionen kunde med rätta anse att det var onödigt att utvidga undersökningen till ett land som klaganden hade föreslagit som alternativ, när den redan hade beaktat det land som klaganden fann lämpligast. Även om det kunde ha varit bättre att nämna varför något frågeformulär inte skickades till tillverkare i Ryssland, kan denna brist inte medföra att någon av förordningarna ska anses ogiltig.

73. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att valet av Förenta staterna som jämförbart tredjeland inte var (eller åtminstone inte har visats vara) uppenbart olämpligt eller oskäligt i avsaknad av användbara uppgifter från ett annat tredjeland som har visats vara mer lämpligt. Eftersom normalvärdet endast ska fastställas ”på någon annan skälig grund, exempelvis det pris som faktiskt betalas eller ska betalas i [unionen] för den likadana produkten” om det *inte är möjligt* att använda uppgifter från ett tredjeland med marknadsekonomi, förefaller det onödigt att undersöka huruvida det skulle ha varit lämpligare att hänvisa till priser som faktiskt betalas eller ska betalas i unionen.

74. Icke desto mindre ska jag, för fullständighetens skull, göra följande anmärkningar. Dumpningsmarginalerna i den slutgiltiga förordningen varierade mellan 26,3 procent och 69,7 procent (skäl 88–93). Exportpriserna och normalvärdet som låg till grund för dessa dumpningsmarginaler har faktiskt inte angetts i den preliminära eller i den slutgiltiga förordningen, men dumpningsmarginalen är, i enlighet med artikel 2.12 i grundförordningen, det belopp med vilket normalvärdet överstiger exportpriset. I den preliminära förordningen, som har fastställts genom den slutgiltiga förordningen, anges att genomsnittspriset för kinesisk import var 4,50 euro per m² under undersökningsperioden, och att genomsnittspriset för unionsförsäljningen i unionen var 8,80 euro per m². Som jag har angett i mitt förslag till avgörande i målet Bricmate, C-569/13, som också har föredragits i dag, har jag fastställt att det korrekta genomsnittspriset för kinesisk import till unionen (efter att ha tagit hänsyn till ett betydande statistiskt fel rörande importvolymerna till Spanien i november 2009) var 5,10 euro per m². Även på denna premis skulle det belopp med vilket priserna på unionsförsäljningen i unionen överskrider priserna på importerna från Kina, enligt mina beräkningar, ha utgjort 72,5 procent, vilket är högre än någon av de dumpningsmarginaler som fastställdes på grundval av uppgifter från Förenta staterna. Om normalvärdet hade fastställts vara genomsnittspriset på unionsförsäljningen i unionen skulle följaktligen dumpningsmarginalerna, och därmed antidumpingstullen, ha varit högre än vad som faktiskt fastställdes och infördes på grundval av uppgifterna från Förenta staterna.

30 — Världsbanken (<http://data.worldbank.org>) publicerar statistik om högteknologisk export som en procentandel av tillverkad export, vilken visar att Kina, Thailand och Förenta staterna i stora drag var jämförbara under åren 2009–2010, vilkas export utgjordes till mellan 20 procent och 28 procent av högteknologisk export. Med undantag för Malaysia, som hade en mycket högre procentandel, hade de övriga länder som har nämnts i förevarande mål mycket lägre procentandelar. Någon procentandel angavs inte för Förenade Arabemiraten under de åren, men beräkningarna för de föregående åren visade på en extremt låg andel högteknologiska exporter. Som tidigare kan dessa uppgifter inte ses som direkt bevis på nivån på den teknologiska utvecklingen i en viss sektor men även de ger en bild som synes stöda kommissionens resonemang.

75. Jag drar därför slutsatsen att unionsinstitutionerna, inom ramen för det utrymme för skönsässig bedömning som de har när de analyserar komplicerade ekonomiska situationer, inte gjorde fel när de valde Förenta staterna som jämförbart tredjeland.

Fastställande av normalvärdet på grundval av en enda tillverkare

Antidumpringsförordningarna

Den preliminära förordningen

76. Med avseende på användning av uppgifter från endast en tillverkare i Förenta staterna angavs följande i skäl 53:

”Uppgifterna i svaren från de båda samarbetsvilliga tillverkarna från USA kontrollerades på plats. Endast uppgifterna från en tillverkare som besöktes beaktades till sist, eftersom de visade sig vara pålitliga uppgifter som normalvärdet kunde grundas på. Uppgifterna från den andra besökta tillverkaren visade sig inte vara pålitliga och ignorerades, eftersom denna tillverkare endast rapporterade delar av sin inhemska försäljning och utgifterna inte helt överensstämde med räkenskaperna.”

Den slutgiltiga förordningen

77. I den slutgiltiga förordningen behandlades denna fråga i skälen 61, 62, 64, 66, 69 och 74–77:

”(61) [Två] importörer hävdade vidare att den samarbetsvilliga Förenta staterna-tillverkaren ägdes av eller var ett dotterbolag till unionstillverkare och att undersökningen därmed var bristfällig eftersom erhållna uppgifter inte var oberoende.

(62) Det erinras om att de uppgifter som lämnades av den samarbetsvilliga Förenta staterna-tillverkaren kontrollerades på plats. Därför befanns påståendet vara irrelevant och avvisades.

...

(64) Slutligen hävdade samma importörer att det inte var motiverat att upprätthålla konfidentiell behandling av identitet, volym, värde och kvalitet på den samarbetsvilliga jämförbara tillverkarens produktion. Det erinras om att samarbetsvilliga jämförbara tillverkare hade begärt konfidentiell behandling på grund av oro för repressalier och att denna begäran hade befunnits vara motiverad. Vidare kan det inte uteslutas att tillhandahållande av de uppgifter importörerna efterfrågar, även angivna som intervall, skulle kunna leda till identifiering av tillverkaren i det jämförbara landet. Därför avvisades importörernas begäran.

...

(66) Vidare hävdade dessa två importörer också att den samarbetsvilliga Förenta staterna-tillverkaren enligt uppgift står under en unionstillverkarens kontroll, vilket skulle göra det fel att välja detta Förenta staterna-företag som lämpligt jämförelseföretag. De hävdade bland annat att Förenta staterna-företaget inte är ekonomiskt oberoende och därför inte kan fungera som referens för

dumpning. Importörerna citerar artikel 2.1 tredje och fjärde styckena i grundförordningen^[31] som motivering till detta påstående. Som svar på detta påstående måste det först och främst klargöras att, såsom anges i skäl 23 i förordningen om preliminär tull och i skäl 69 nedan, den samarbetsvilliga Förenta staterna-tillverkaren har begärt konfidentiell behandling och att detta har beviljats. Därför kan det varken bekräftas eller dementeras att det finns ett förhållande mellan Förenta staterna-företaget och en unionstillverkare. Det noteras dock att ovannämnda bestämmelser i grundförordningen gäller hur försäljningspriserna för ett företag som undersöks ska hanteras när företaget säljer till en närstående part. Dessa bestämmelser gäller inte ett möjligt förhållande mellan en tillverkare i ett jämförbart land och en unionstillverkare. Påståendet avvisas därför.

...

(69) Importörsorganisationen frågade också vilka bevis den samarbetsvilliga tillverkaren i det jämförbara landet hade tillhandahållit för att risk förelåg för sådana repressalier som nämns i skäl 64. Förenta staterna-företaget påpekade att det finns många kinesiska exporterande tillverkare av keramiska plattor på Förenta staterna-marknaden med vilka Förenta staterna-företaget konkurrerar om samma kunder. Därför angav Förenta staterna-företaget att man oroade sig för repressalier om deras identitet avslöjades. När det gäller de bevis som tillhandahölls för att risk för repressalier förelåg bör det noteras att den eventuella risken för repressalier på grund av att Förenta staterna-företaget och de kinesiska exporterande tillverkarna som är aktiva på Förenta staterna-marknaden konkurrerar om samma kunder befanns plausibel. Företagets begäran om konfidentiell behandling godkändes därför.

...

(74) [Två] importörer påpekade att eftersom normalvärdet enligt artikel 2.1 andra stycket i grundförordningen ska fastställas på grundval av 'andra försäljares eller producenters' priser var det felaktigt att fastställa normalvärdet på grundval av uppgifter från ett enda företag.

(75) I detta avseende erinras det om att detta förfarande gäller import från ett land utan marknadsekonomi där normalvärdet måste fastställas i enlighet med artikel 2.7 a i grundförordningen. Denna begäran avvisades därför.

(76) Efter det slutliga meddelandet av uppgifter angav en importörsorganisation att den ansåg att normalvärdet i ett jämförbart land inte kunde baseras på uppgifter som tillhandahållits av ett företag. Av de anledningar som anges i skäl 75 avvisas dock detta påstående.

(77) Slutligen hävdade dessa importörer att den jämförbara tillverkarens produkt inte var representativ eftersom den, enligt deras antagande, hamnade i högprissegmentet. På grund av den jämförbara tillverkarens begäran om konfidentiell behandling kan detta påstående varken bekräftas eller avvisas. I vilket fall har justeringar av det konstruerade normalvärdet gjorts i motiverade fall för att ta hänsyn till typen av plattor, även under vilka varumärken plattorna säljs vidare. Detta förklaras i skäl 61 i förordningen om preliminär tull. Därför ansågs detta påstående inte vara motiverat och avvisades."

31 — Tredje stycket har följande lydelse: "Priser mellan parter som förefaller att vara förbundna med varandra eller att sinsemellan tillämpa ett kompensationsarrangemang får anses utgöra priser vid normal handel och användas för att fastställa normalvärdet endast om det fastställs att de inte påverkas av förhållandet mellan parterna." Fjärde stycket hänvisar till en definition av "närstående parter".

Frågor och yttranden

78. Den hänskjutande domstolen har anmärkt att det av olika bestämmelser i grundförordningen,³² på grund av att de använder plural, följer att ett normalvärde – en avgörande aspekt vid fastställande av dumpning – ska fastställas på grundval av uppgifter från flera tillverkare. Om detta stämmer när det gäller länder med marknadsekonomi, måste samma sak gälla i fråga om länder utan marknadsekonomi, vilket bekräftas av artikel 2.7 a som föreskriver att hänvisning ska ske till priser i ett jämförbart land, inte priser som tillämpas av en jämförbar tillverkare. Det är avsevärt mycket svårare att uppnå objektivitet och exakthet när uppgifter från en enda tillverkare används, och det är viktigt att visa stor omsorg, särskilt när, som i förevarande fall, det har föreslagits att den berörda tillverkaren i Förenta staterna kontrolleras av en tillverkare i unionen och därför inte är ekonomiskt oberoende. I alla händelser påverkas uppgifterna från en enda tillverkare av företagsunika policybeslut. Den hänskjutande domstolen har också noterat att kommissionen inte fann det nödvändigt att anlita extern expertis i detta avseende.

79. Fliesen-Zentrum har i stor utsträckning hänvisat till punkterna 81–87 i förslaget till avgörande i målet GLS,³³ när det gäller vikten av att fastställa normalvärdet och behovet för objektivitet i detta avseende. Företagets argument återspeglar generellt sett de allmänna överväganden som den hänskjutande domstolen har gett uttryck för och Fliesen-Zentrum betonar att en underlåtelse att tillämpa samma kriterium (flera exportörer eller tillverkare vid jämförelsen) på länder med och utan marknadsekonomi skulle utgöra ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen.

80. Rådet har betonat att domstolen har godtagit att det faktum att det bara finns en tillverkare i ett land inte hindrar att detta används som jämförbart tredjeland.³⁴ Det faktum att plural har använts i grundförordningen måste betraktas som ett allmänt och vagt indicium, och inte att uppgifter nödvändigtvis måste samlas in från mer än en exportör eller tillverkare. Tvärtom används i vissa bestämmelser både singular och plural. Dessutom är det inte nödvändigt att åberopa flera tillverkare om uppgifterna från en enda tillverkare är representativa. Det har alltid varit institutionernas tillvägagångssätt att kontakta alla tillverkare i det berörda landet, oavsett hur många de är, och att använda uppgifterna från alla svar de får, oavsett hur många svar de får och även om de bara får ett enda svar. Det är avgörande att konfidentiella uppgifter från tillverkaren skyddas genom sekretess om det ska vara möjligt att uppnå samarbete. Det har inte lagts fram någon faktisk bevisning för att uppgifterna från tillverkaren i Förenta staterna kan ha påverkats av ett eventuellt moderbolag i unionen men under alla omständigheter är det kommissionens tillvägagångssätt att enbart använda uppgifter rörande försäljning till oberoende tredjeparter.

81. Kommissionen erkänner att en mer tillförlitlig konstruktion av normalvärdet skulle kunna göras med uppgifter från flera tillverkare i det jämförbara tredjelandet. Det är dock inte alltid möjligt, och unionsinstitutionerna har inga möjligheter att tvinga tillverkare att samarbeta. Tillverkare i tredjeländer som inte berörs av undersökningen har inget särskilt incitament för att samarbeta, till skillnad från tillverkare i ett land som är föremål för undersökning, som har all anledning att tillhandahålla sina egna uppgifter om de inte vill utredas själva, i enlighet med artikel 18.1 i grundförordningen, på grundval av tillgängliga uppgifter.

32 — Särskilt artikel 2.1 andra stycket ("[o]m exportören i exportlandet inte tillverkar eller säljer den likadana produkten får dock normalvärdet fastställas på grundval av andra försäljares eller producenters priser") och artikel 2.6 a och c ("beloppen [kan] fastställas på grundval av a) det vägda genomsnittet för de faktiska belopp som har fastställts för andra exportörer eller producenter som är föremål för undersökning avseende produktion och försäljning av den likadana produkten på hemmamarknaden i ursprungslandet ... c) någon annan rimlig metod, under förutsättning att det fastställda tillägget för vinst inte överstiger den vinst som andra exportörer eller producenter normalt får vid försäljning av produkter inom samma generella produktkategori på hemmamarknaden i ursprungslandet") (i samtliga fall min kursivering).

33 — Generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

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

82. I förevarande mål har endast en tillverkare i Förenta staterna tillhandahållit användbara uppgifter. Domstolen har godtagit att det faktum att det endast finns en tillverkare i tredjelandet inte hindrar att uppgifterna från den tillverkaren används för att konstruera normalvärdet. Detsamma torde vara tillämpligt när det finns flera tillverkare i ett land, men bara en av dem samarbetar. Det avgörande är huruvida priserna är ett resultat av fri konkurrens. De bestämmelser som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, i vilka plural används, återspeglar idealsituationen, men inte nödvändigtvis vad som faktiskt är möjligt. Dessutom hänvisar dessa bestämmelser till *eventuella alternativa* metoder, vilket följer av att ordet ”kan” har använts. I artikel 2.6 b anges i singular att ”den berörda exportörens eller producentens” uppgifter kan användas.

83. Inte heller kan någon olikbehandling vara för handen. Fastställande av normalvärdet i det undersökta landet och i ett jämförbart tredjeland är två helt skilda situationer i vilka samma metoder inte kan användas.

84. Risken att priserna från en enda tillverkare otillbörligt skulle ha påverkats av tillverkarens särskilda situation är minimal, oavsett om tillverkaren i fråga kontrolleras av en tillverkare i unionen eller inte,³⁵ eftersom de priser som används måste avse en större mängd transaktioner i en konkurrensutsatt marknad och att eventuella priser för koncerninterna transaktioner måste justeras på lämpligt sätt.

85. Slutligen saknar den omständigheten att kommissionen inte inhämtade extern expertis relevans. På grund av uppgifternas konfidentiella beskaffenhet anlitar kommissionen aldrig externa experter i denna form av undersökningar.

Bedömning

86. Den här frågan skulle inte behöva utredas om domstolen skulle finna att valet av Förenta staterna som jämförbart tredjeland var bristfälligt i sådan grad att den omtvistade förordningen ska ogiltigförklaras på denna grund.

87. Om domstolen däremot delar min uppfattning att så inte är fallet, skulle i huvudsak tre frågor behöva utredas. För det första, är det möjligt att fastställa ett normalpris på grundval av uppgifter från en enda tillverkare? För det andra, om det är möjligt, gäller det även om tillverkaren i fråga har en anknytning till en tillverkare i unionen? För det tredje, skulle kommissionen ha anlitat en extern expert?

88. Om man börjar med den tredje – och enligt min uppfattning enklaste – frågan, är det min uppfattning att det inte finns några övertygande skäl att anta att en extern expert skulle ha anlitats. Fliesen-Zentrum och den hänskjutande domstolen verkar, enligt min uppfattning, ha lagt oberättigad vikt vid något som utgör en standardmässig underrubrik i förklaringen till vilket kommissionsförslag som helst på en förordning från rådet. Utan något särskilt skäl att förutsätta något annat (och det finns inget som tyder på att något sådant skäl föreligger i förevarande mål) ska institutionerna i princip anses ha förmåga att själva nöjaktigt bedöma uppgifterna.

89. Samtliga parter delar uppfattningen att det alltid är önskvärt, och mer tillförlitligt, att fastställa normalvärdet på grundval av uppgifter från en mängd tillverkare. I målet Rotexchemie fann dock domstolen att ”omständigheten att det i referenslandet endast finns en producent inte i sig utesluter att priserna där är resultatet av faktisk konkurrens, eftersom en sådan konkurrens – i avsaknaden av en priskontroll – även kan följa av betydande import från andra länder”.³⁶

35 — Kommissionen har anmärkt att tribunalen har funnit att uppgifter från en tillverkare i ett tredjeland med anknytning till en tillverkare i unionen inte var ogiltiga. Dom Ferchimex/rådet (T-164/94, EU:T:1995:173, punkt 74) och dom Hangzhou Duralamp Electronics/rådet (T-459/07, EU:T:2013:369, punkt 154).

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

90. Situationen är till stor del mindre jämförbar med situationen i målet Rotexchemie, där det endast fanns en tillverkare i det jämförbara tredjelandet, snarare än en tillverkare som samarbetade på ett användbart sätt när andra tillverkare inte gjorde det, än med situationen i målet Ferchimex, där domstolen fann att ”Potacan ... är den enda kanadensiska producent som har gått med på att svara på kommissionens frågeformulär och att samarbeta under förfarandet. Det skall särskilt erinras om att ... den största kanadensiska producenten ... vägrade att samarbeta och lämnade endast några allmänt tillgängliga uppgifter som var otillräckliga för att fastställa normalvärdet. ... sökanden [har] inte ... ifrågasatt att kommissionen inte har sparat någon möda för att erhålla fler uppgifter om den kanadensiska marknaden än de som Potacan lämnat. ... Kanada måste därför anses vara ett lämpligt referensland och kommissionen inte anses ha haft något annat val än att använda uppgifterna från Potacan.”³⁷

91. Även om den senare domen inte är bindande för denna domstol, överklagades den inte och kan i någon mån anses ha ett övertygande inflytande.

92. I förevarande mål måste det övervägas vilka alternativ som kan ha stått unionsinstitutionerna till buds. Jag har redan kommit fram till att det inte var stor sannolikhet att det skulle ha varit möjligt att hitta ett annat jämförbart tredjeland som uppenbart var mycket lämpligare och där det fanns flera tillverkare som skulle vara villiga att samarbeta i undersökningen.³⁸ Kunde fler tillverkare ha förhörts i Förenta staterna? Det framgår av skäl 48 i den preliminära förordningen att fler än två tillverkare i Förenta staterna kontaktades, då det står att ”[e]ndast två tillverkare av den berörda produkten i USA besvarade dock frågeformulären”, och det är inget i handlingarna i målet som antyder att man inte kontaktade ett tillräckligt antal tillverkare. Om det inte hade varit möjligt att hitta ett lämpligare jämförbart tredjeland, och om inga fler tillverkare i det landet kunde ha övertygats att svara på frågeformulären, förefaller det som om de enda alternativen var att antingen fastställa normalvärdet på grundval av de uppgifter som hade tillhandahållits av den enda tillverkaren i Förenta staterna som gav tillfredsställande svar, eller att tillämpa ”någon annan skälig grund”, avseende vilken ingen annan grund än det pris som faktiskt betalats eller ska betalas i unionen skulle ha varit tillämplig. Med avseende på det andra alternativet, har jag ovan räknat ut³⁹ att det mycket väl skulle kunna ha lett till högre dumpningsmarginaler.

93. Till sist, vad gäller den andra frågan, saknar domstolen fullständig information. Institutionerna har valt att inte ange huruvida den berörda tillverkaren i Förenta staterna har en ekonomisk anknytning till en tillverkare i unionen (i Italien, efter vad som påstås) och, även om det verkar ha antytts att Fliesen-Zentrum och/eller de importörer som deltog i undersökningen kan identifiera tillverkaren i fråga, har någon tillverkare faktiskt inte identifierats i handlingarna eller yttrandena i målet inför domstolen.

94. Kommissionen har erbjudit sig att tillhandahålla viss information (dock ej uttryckligen denna information) till domstolen, förutsatt att den behandlas med sekretess i förhållande till Fliesen-Zentrum. Det verkar emellertid inte finnas någon bestämmelse för närvarande i domstolens rättegångsregler som skulle göra det möjligt för domstolen att göra ett sådant åtagande.⁴⁰ Konfidentiell behandling av handlingar tas endast upp i förhållande till intervenienter i mål om direkt talan och i överklaganden (artiklarna 131.2 respektive 190.1). Kommissionen gjorde vid förhandlingen gällande att detta var en talan om ogiltigförklaring förklädd som en begäran om förhandsavgörande

37 — Dom Ferchimex/rådet, T-164/94, EU:T:1995:173, punkt 69 och 70. Se även dom Hangzhou Duralamp Electronics/rådet, T-459/07, EU:T:2013:369, punkt 154.

38 — Se punkt 62 ovan och följande punkter.

39 — Punkt 74.

40 — Om det hade varit fråga om en direkt talan i tribunalen skulle sekretess ha kunnat tillämpas i enlighet med artikel 67.3 i tribunalens rättegångsregler. Se exempelvis beslut av den 7 maj 2008 i mål Shanghai Excell M&E Enterprise och Shanghai Adepteck Precision/rådet, T-299/05, EU:T:2009:72.

och att domstolen, i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse i rättegångsreglerna, kunde tillämpa en tillfällig tolkning av domen i målet Kadi II⁴¹ även i förhållande till artikel 339 FEUF (som uppställer ett krav på sekretess för medlemmar i unionens institutioner och unionens tjänstemän) och artikel 19.4 i grundförordningen.

95. I avsaknad (tills vidare) av en uttrycklig bestämmelse i rättegångsreglerna som tillåter konfidentiell behandling av information inom ramen för ett mål om förhandsavgörande, anser jag emellertid inte att det skulle vara ett lämpligt tillvägagångssätt.

96. Om uppgifterna inte kan tillhandahållas med sekretess, verkar det första steget vara att förutsätta att tillverkaren i Förenta staterna hade en ekonomisk anknytning till en tillverkare i unionen och att utreda huruvida den omständigheten kunde innebära att fastställandet av normalvärdet ska betraktas som ogiltigt. Om det inte är fallet, finns det inga skäl att utreda huruvida det krävs tillgång till konfidentiell information.

97. Institutionerna menar att de var noga med att endast använda uppgifter rörande försäljning till icke-närstående kunder. I det avseendet verkar det, enligt min uppfattning, inte nödvändigt att kräva att information som institutionerna vill hemlighålla gentemot Fliesen-Zentrum ska lämnas ut. Med avseende på sistnämnda bolags argument att de uppgifter som hade används ledde till ett konstgjort högt normalpris, är det inte troligt att försäljning till anknutna kunder beaktades. Om något, skulle det sannolikt ha lett till ett lägre konstruerat normalvärde, eftersom det förefaller mer logiskt att anknutna kunder, i normalfallet, skulle dra nytta av gynnsamma villkor.

98. En andra fråga är om det är troligt att tillverkningskostnaderna för, eller priserna som togs ut av, ett amerikanskt dotterbolag till en tillverkare i unionen skulle vara konstgjort höga i jämförelse med kostnaderna eller priserna för en oberoende tillverkare i USA. Faktum är att det verkar relativt osannolikt, om målsättningen är att driva en framgångsrik affärsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad (och, om det inte finns bevis som styrker motsatsen, det kan antas vara den amerikanska tillverkarens målsättning). Kommissionen kontrollerade tillverkarens uppgifter på platsen, och kontrollen verkar ha varit grundlig, eftersom uppgifter från den andra tillverkaren avvisades som otillförlitliga.⁴² Med hänsyn till hur viktigt det är för institutionerna att de får uppgifter från en marknad med hög konkurrensnivå, verkar det inte troligt att en marknadsföringsstrategi som inte bygger på konkurrens skulle ha undgått denna grundliga kontroll.

99. I förevarande mål har det vid domstolen inte anförts något särskilt skäl till varför det skulle vara troligt att en tillverkare i Förenta staterna, som har en anknytning till en tillverkare i unionen (under förutsättning att det finns en sådan anknytning), skulle sälja till högre priser på marknaden i Förenta staterna än en tillverkare utan en sådan anknytning skulle göra.

100. Under dessa förhållanden anser jag inte att det skulle vara riktigt av domstolen att finna att den omtvistade förordningen är ogiltig på grund av att normalvärdet hade beräknats på grundval av uppgifter från en enda tillverkare, oavsett om tillverkaren i fråga hade en anknytning av något slag till en tillverkare i unionen eller ej.

41 — Dom kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 97 och följande punkter, särskilt punkt 120 och följande punkter.

42 — Se skäl 53 i den preliminära förordningen: "... eftersom denna tillverkare endast rapporterade delar av sin inhemska försäljning och utgifterna inte helt överensstämde med räkenskaperna".

Motiveringsskyldigheten och rätten till försvar med avseende på beräkningen av ett konstruerat normalvärde

Den preliminära förordningen

101. Fastställandet av normalvärdet på grundval av uppgifterna från tillverkaren i Förenta staterna beskrevs i skäl 56–58 och 61:

- ”(56) Tillverkaren i USA av den likadana produkten hade en inhemsk försäljning som konstaterades vara representativ sett till volym i förhållande till volymen av den berörda produkten som de samarbetsvilliga exporterande tillverkarna exporterade till unionen.
- (57) Det konstaterades att försäljningen på hemmamarknaden till icke-närstående kunder pågick som vanligt under undersökningsperioden för alla typer av den likadana produkten som tillverkades av tillverkaren i USA. På grund av kvalitetsskillnader mellan den likadana produkten som tillverkades och såldes i USA och den berörda produkten som exporterades från Kina till unionen ansågs det för vissa produkttyper lämpligare att konstruera ett normalvärde för att kunna beakta dessa skillnader och säkerställa en rättvis jämförelse enligt vad som anges i skäl 61.
- (58) Normalvärdet togs fram genom att produktionskostnaden för tillverkaren i USA ökades med deras försäljnings- och administrationskostnader^[43] och andra allmänna kostnader samt vinst. I enlighet med artikel 2.6 i grundförordningen baserades beloppen för försäljnings- och administrationskostnader och andra allmänna kostnader samt vinst på faktiska uppgifter beträffande produktionen och försäljningen vid normal handel av den likadana produkten från tillverkaren i USA.

...

- (61) För att jämförelsen mellan normalvärdet och exportpriset skulle bli rättvis, gjordes i enlighet med artikel 2.10 i grundförordningen justeringar för att beakta olikheter med påverkan på priserna och prisjämförbarheten. Normalvärdet justerades för olikheter i egenskaper, främst beroende på OEM^[44]]-försäljning och för kvalitetsskillnader för vissa typer som inte tillverkas av tillverkaren i det jämförbara landet, för den lägre kostnaden för plattor som inte är av porslin. Ytterligare justeringar för sjöfrakt, försäkring, hanteringskostnader och därmed sammanhängande kostnader, förpacknings- och kreditkostnader samt bankavgifter gjordes i samtliga fall där dessa konstaterades vara skäligen och korrekta och kunde styrkas.”

Den slutgiltiga förordningen

102. Fastställandet av normalvärdet diskuterades i skälen 73, 77, 86 och 87:

- ”(73) Två importörer hävdade att det utan information om Förenta staterna-tillverkarens tillverkning uttryckt i volym inte skulle vara möjligt för berörda parter att kontrollera om signifikanta skillnader i tillverkningskostnaderna på grund av skalfördelar skulle kunna föreligga mellan Förenta staterna-tillverkaren och de kinesiska tillverkare som ingick i stickprovet och som årligen tillverkade över 10 miljoner m² keramiska plattor. Dessa importörer hävdade vidare att volymerna för den jämförbara tillverkaren och de kinesiska tillverkarna inte gick att jämföra, med tanke på den lägre tillverkningsvolymen för den jämförbara tillverkaren eller i det jämförbara landet. Det erinras om att den samarbetsvilliga jämförbara tillverkarens

43 — SG&A (selling general and administrative costs).

44 — Original equipment manufacturer.

tillverkningsvolym är konfidentiell och därför inte kan yppas. Det erinras också om att den kinesiska industrin är starkt fragmenterad och huvudsakligen utgörs av små och medelstora företag. Dessa påståenden befanns därför sakna grund.

...

- (77) Slutligen hävdade dessa importörer att den jämförbara tillverkarens produkt inte var representativ eftersom den, enligt deras antagande, hamnade i högprissegmentet. På grund av den jämförbara tillverkarens begäran om konfidentiell behandling kan detta påstående varken bekräftas eller avvisas. I vilket fall har justeringar av det konstruerade normalvärdet gjorts i motiverade fall för att ta hänsyn till typen av plattor, även under vilka varumärken plattorna säljs vidare. Detta förklaras i skäl 61 i förordningen om preliminär tull. Därför ansågs detta påstående inte vara motiverat och avvisades.

...

- (86) Efter det slutliga meddelandet av uppgifter hävdade en exporterande tillverkare att eftersom normalvärdet baserades på uppgifter från en tillverkare i det jämförbara landet och exakta uppgifter följaktligen inte kunde yppas på grund av konfidentialitet var det mycket viktigt att se till att justeringar gjordes i tillämpliga fall för att säkerställa produkternas jämförbarhet för dumpningsberäkningar. I detta avseende nämns det i skäl 61 i förordningen om preliminär tull att justeringar gjordes där det behövdes för att säkerställa en rättvis jämförelse mellan normalvärde och exportpris.
- (87) Efter det slutliga meddelandet av uppgifter hävdade två importörer att den samarbetsvilliga Förenta staterna-tillverkarens keramiska plattor endast hamnade i högprissegmentet medan de kinesiska exporterande tillverkarnas produkter hamnade i lågprissegmentet. När det gäller rättvis jämförelse mellan normalvärdet och exportpriset hävdar dessa importörer att de nödvändiga justeringarna enligt artikel 2.10 i grundförordningen aldrig uppgavs för dem. Det noteras i detta avseende att skäl 61 i förordningen om preliminär tull förklarar de justeringar som gjordes för att säkerställa en rättvis jämförelse.”

Frågor och yttranden

103. Den *hänskjutande domstolen* har anmärkt att när normalvärdet konstruerades på grundval av priserna för tillverkaren i Förenta staterna, gjordes justeringar för olikheter i kvalitet, egenskaper avseende saluföring och kostnader. Under sådana förhållanden ”åligger det institutionerna att, när de anser sig behöva göra en justering ..., stödja sig på bevis eller åtminstone indicier som kan visa existensen av den faktor som justeringen är grundad på och bestämma dess inverkan på prisjämförelsen”.⁴⁵ Skälen för justeringarna ska kunna styrkas och justeringarna måste därför i sig kunna verifieras, vilket i detta fall inte är möjligt utifrån informationen i den preliminära eller den slutgiltiga förordningen, eller hållas tillgängliga under undersökningen. Även om det är nödvändigt att skydda sekretessen för de uppgifter som tillverkaren i Förenta staterna har tillhandahållit, krävs enligt artikel 296 FEUF att rättsakter motiveras. Mot bakgrund av att fastställandet av normalvärdet är ett avgörande moment för att bevisa att dumpning har förekommit, är motiveringen för en antidumpningsåtgärd särskilt viktig, och rätten till försvar som föreskrivs i artiklarna 20 och 21.6 i grundförordningen, skulle helt förlora sin mening om berörda parter endast hade vag information om exakt hur normalvärdet hade fastställts och därför inte kunde inkomma med sakligt välgrundade yttranden.

45 — Dom Kundan och Tata/rådet (T-88/98, EU:T:2002:280, punkt 96).

104. *Fliesen-Zentrums* yttranden är även i detta avseende i stort sett desamma som de tvivel den hänskjutande domstolen har gett uttryck för, varvid Fliesen-Zentrum har betonat vagheten och otillförlitligheten som kännetecknar uppgifterna i den preliminära och den slutgiltiga förordningen.

105. *Rådet* har betonat behovet av sekretess gentemot samarbetande tillverkare i jämförbara tredjeländer. Det skulle vara ett uppenbart brott mot denna sekretesskyldighet att lämna ut någon av de uppgifter som Fliesen-Zentrum hävdar skulle ha lämnats ut. De justeringar som krävs vid fastställande av normalvärdet omfattas vidare av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som domstolarna har när de analyserar komplicerade ekonomiska situationer. Inga grunder har framställts för att styrka att de överskred sin bedömningsbehörighet. Slutligen gynnade samtliga justeringar de tillverkare vars produkter var föremål för en antidumpningstull. Motiveringsskyldigheten är inte lika sträng när det inte finns några biverkningar, och den uppfylldes således i detta fall.

106. *Kommissionen* har, för det första, gjort gällande att motiveringen i den slutgiltiga förordningen uppfyller de krav som uppställs enligt rättspraxis och, för det andra, att Fliesen-Zentrum inte har någon ”rätt till försvar” och att någon sådan rätt, under alla omständigheter, inte har åsidosatts.

107. Med avseende på motiveringen har kommissionen först hänvisat till det allmänna kravet såsom det uttrycktes i domen *Petrotub*⁴⁶ och därefter anmärkt att domstolen i domen *Beus*⁴⁷ fann att motiveringen av en förordning som är avsedd att ha allmän räckvidd ”kan ... begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av den och de allmänna mål som skall uppnås med den. Det kan således inte krävas att motiveringen närmare skall ange de ibland mycket talrika och komplicerade detaljer som föranlett att en förordning har antagits och inte heller att den skall innehålla en mer eller mindre fullständig bedömning av dessa detaljer”. I domen *Petrotub*⁴⁸ fann domstolen att rådet, genom att endast ange att det ”konstaterades att kompensationsaffärer faktiskt förekom vid normal handel”, inte hade gett en tillräcklig motivering, eftersom rådet inte hade angett varför det ansett att priserna vid nämnda kompensationsaffärer inte påverkades av förhållandet mellan parterna och inte gjort det möjligt för de berörda parterna att få kännedom om huruvida det var med rätta som dessa priser undantagsvis hade beaktats vid beräkningen av normalvärdet eller om det kunde föreligga en felaktighet som påverkade den omtvistade förordningens lagenlighet. Rådet hade också hindrat domstolen från att utöva sin prövningsrätt och från att kontrollera att rådet inte hade gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning. Kommissionen har dock gjort gällande att motiveringsskyldigheten också måste ta hänsyn till skyldigheten att respektera sekretessen för affärshemligheter i enlighet med artikel 339 FEUF och artikel 19 i grundförordningen. Särskilt artikel 19.4 i sistnämnda förordning skiljer mellan utlämnande av allmän information, vilket är tillåtet, och utlämnande av särskild bevisning, vilket är föremål för stränga begränsningar. Slutligen är det nödvändigt att bedöma motiveringen i sitt sammanhang, vilket i förevarande mål omfattar alla uppgifter i de handlingar som inte är konfidentiella och som parterna har fått ta del av.

108. Kommissionen har gjort gällande att samtliga de krav som har beskrivits ovan var uppfyllda i förevarande mål, särskilt genom skäl 56–58 och 61 i motiveringen till den preliminära förordningen, som den slutgiltiga förordningen hänvisade till. Den omständigheten att inga särskilda eller ungefärliga sifferuppgifter har tillhandahållits innebär inte i sig att motiveringsskyldigheten inte är uppfylld. Informationen är tillräcklig för att domstolen ska kunna begära att få ta del av eventuella konfidentiella uppgifter som domstolen behöver för att kunna verifiera argumenten. Inte heller är frågan huruvida tillverkaren i Förenta staterna har en anknytning till en tillverkare i unionen relevant på något sätt för giltigheten av den slutgiltiga förordningen, efter som de uppgifter som tillämpades avsåg priser för försäljning till parter utan någon anknytning. Uppgifterna verifierades genom den amerikanska tillverkarens räkenskaper och justerades på lämpligt sätt.

46 — Se punkt 41 ovan.

47 — Dom *Beus*, 5/67, EU:C:1968:13.

48 — Dom *Petrotub och Republica*, C-76/00 P, EU:C:2003:4, punkterna 86–89.

109. Med avseende på rätten till försvar har kommissionen först anfört att Fliesen-Zentrum inte deltog i förfarandet som ledde till antagandet av den slutgiltiga förordningen. Bolaget kan därför inte ha någon rätt till försvar i det sammanhanget. Inte heller kan Fliesen-Zentrum grunda en sådan rätt på förhållandet att det påstår sig vara ett ”närstående” bolag till Cera-Net Sàrl, ett företag i Luxemburg som deltog i nämnda förfarande, såvida det (måhända) inte kan visa att det faktiskt kontrollerade Cera-Net Sàrl. Under alla omständigheter hade Cera-Net inte självt någon sådan rätt, eftersom ett antidumpningsförfarande enbart riktar sig mot tillverkare eller exportörer i tredjeländer och, i förekommande fall, deras närstående importörer, inte mot oberoende importörer som Cera-Net.

110. I andra hand har kommissionen gjort gällande att det under alla omständigheter inte hade skett någon överträdelse av Cera-Nets rätt till försvar. I målet *Timex*,⁴⁹ ansåg domstolen att de berörda näringsidkarna eller tillverkaren skulle få ta del av uppgifter som kommissionen hade fått under undersökningsförfarandet, så att de verkningsfullt kunde göra gällande sin ståndpunkt. Det var dock nödvändigt att bringa denna rätt i överensstämmelse med principen om sekretesskydd. I den mån som det var förenligt med skyldigheten att inte lämna ut affärshemligheter skulle kommissionen ha eftersträvat att lämna sökanden de uppgifter som var relevanta för sökandens försvar och därvid, i förekommande fall på eget initiativ, välja ett lämpligt sätt att lämna ut uppgifterna på. I förevarande fall erhöll Cera-Net en del av de uppgifter som hade efterfrågats och förhørsombudet bekräftade att de använda priserna hade justerats där det var nödvändigt. Att faktiskt lämna ut handlingarna skulle ha stridit mot sekretesskyldigheten, vars upprätthållande är avgörande för att kunna säkerställa att tillverkare i tredjeländer är villiga att samarbeta.

Bedömning

111. Den här aspekten av målet ger – i likhet med den förra – upphov till en fråga om sekretesskydd för uppgifter. I detta fall måste dock frågan först och främst beaktas inom ramen för Fliesen-Zentrums processuella ställning i förhållande till antidumpningsundersökningen.

112. Enligt min uppfattning är det uppenbart att Fliesen-Zentrum, som inte har någon anknytning till någon av de kinesiska exportörerna och inte har deltagit i undersökningsförfarandet, inte självt kan säga sig ha någon personlig rätt till försvar, och att kommissionen har lagt fram övertygande skäl för att dra slutsatsen att bolaget inte kan härleda någon sådan rätt från parter som inte deltog i förfarandet.

113. Frågan är därför huruvida motiveringen, inom ramen för målet i den nationella domstolen och förevarande begäran om förhandsavgörande, var tillräcklig för en regleringsakt med allmän räckvidd. Med andra ord, var motiveringen tillräcklig för att de som berördes av den (annat än direkt och personligen) skulle förstå institutionernas argumentation och för att domstolen skulle kunna utöva sin prövningsrätt? Var det i detta avseende nödvändigt att ange närmare detaljer om de justeringar som hade gjorts för att ta hänsyn till olikheter i kvalitet, egenskaper avseende saluföring och kostnader?

114. Alla de uppgifter som domstolen, eller de parter som i allmänhet berördes av antidumpningstullarna, hade tillgång till återfinns i skäl 61 i motiveringen till den preliminära förordningen, som skäl 77, 86 och 87 i den slutgiltiga förordningen hänvisar till. I nämnda skäl föreskrivs följande: ”Normalvärdet justerades för olikheter i egenskaper, främst beroende på OEM-försäljning och för kvalitetsskillnader för vissa typer som inte tillverkas av tillverkaren i det jämförbara landet, för den lägre kostnaden för plattor som inte är av porslin. Ytterligare justeringar för sjöfrakt, försäkring, hanteringskostnader och därmed sammanhängande kostnader, förpacknings- och kreditkostnader samt bankavgifter gjordes i samtliga fall där dessa konstaterades vara skäliga och korrekta och kunde styrkas.”

49 — Dom *Timex*/rådet och kommissionen (264/82, EU:C:1985:119, punkterna 24 och 30).

115. Det synes mig som om ett sådant uttalande i princip måste utgöra en tillräcklig förklaring när det gäller en akt med allmän räckvidd. Det ger en antydning om vilken typ av justeringar som har gjorts och, åtminstone underförstått, i vilken riktning uppgifterna justerades – nämligen nedåt.

116. Visst är det riktigt att det utan faktiska sifferuppgifter inte är möjligt för en part som bara berörs indirekt (såsom en importör i Fliesen-Zentrums ställning) eller domstolen att kontrollera de närmare beräkningarna. Vidare verkar det rimligt att godta att dessa prisuppgifter skulle förbli konfidentiella i förhållande till Fliesen-Zentrum (och industrin för keramiska plattor i allmänhet).

117. Om det fanns särskild bevisning som visade att justeringarna inte hade genomförts korrekt, skulle domstolen eventuellt kunna överväga att begära att få ta del av och undersöka uppgifterna. Som tidigare nämnts, skulle jag, mot bakgrund av nuvarande rättegångsregler, dock uppmana till försiktighet i detta avseende.

118. Det finns emellertid inte någon särskild bevisning, och i avsaknad av sådan, samt mot bakgrund av Fliesen-Zentrums ställning i antidumpningsförfarandet som helhet, verkar det inte finnas något skäl för domstolen att begära mer information om justeringarna. Om Fliesen-Zentrum, liksom andra indirekt berörda parter, i princip måste nöja sig med en motivering som uppfyller kraven på en rättsakt med allmän räckvidd, kan inte det faktum att bolaget anhängiggör en talan vid den nationella domstolen, som leder till en begäran om förhandsavgörande från EU-domstolen, ge bolaget rätt att kräva att EU-domstolen i det sammanhanget ska undersöka information som skulle kunna ha varit tillgänglig för tribunalen inom ramen för en direkt talan som väckts av en behörig part som direkt berörs av antidumpningsåtgärden.

119. Även om det fortfarande kan kvarstå viss osäkerhet rörande de närmare detaljerna för beräkningen av normalvärdet på grundval av de uppgifter som tillverkaren i Förenta staterna hade tillhandahållit, och dessa skulle ha kunnat ha betydelse inom ramen för en direkt talan som väckts av en behörig part i tribunalen, anser jag följaktligen inte att det finns anledning för domstolen, i det särskilda processuella sammanhang där frågan har uppkommit, finna att den omtvistade förordningen är ogiltig.

Stickprover

Antidumpningsförordningarna

Den preliminära förordningen

120. Stickprovsförfarandet som föreskrivs i artikel 17 i grundförordningen förklarades i skälen 4–13 i motiveringen. I skäl 4 angavs att alla kända exporterande tillverkare i Kina samt importörer och unionstillverkare ombads ge sig till känna genom att kontakta kommissionen och lämna grundläggande uppgifter om sin verksamhet när det gäller den berörda produkten under undersökningsperioden. Därefter angavs följande i motiveringen:

”2.1. Stickprovsförfarande avseende kinesiska exporterande tillverkare

(5) Kommissionen tog emot 105 giltiga svar på stickprovsundersökningen från exporterande tillverkare i Kina, vilket täckte 47 % av importen under undersökningsperioden ...

(6) I enlighet med artikel 17.1 i grundförordningen gjorde kommissionen ett urval av exporterande tillverkare på grundval av den största representativa exportvolymen av den berörda produkten till unionen som rimligen kunde undersökas inom den tid som stod till förfogande. Urvalet bestod av tre grupper som utgörs av tio enskilda tillverkare som svarar för 14,4 % av den sammanlagda

exportvolymen från Kina till unionen och 31,3 % av den sammanlagda volymen från samarbetsvilliga exportörer under undersökningsperioden. I enlighet med artikel 17.2 i grundförordningen samrådde kommissionen med de berörda parterna och de kinesiska myndigheterna om urvalet. Ett antal synpunkter inkom i fråga om det föreslagna urvalet. De synpunkter som ansågs relevanta beaktades vid det slutliga urvalet.

2.2. Urval av unionstillverkare

- (7) [CET] bekräftade i ett brev till kommissionen att alla företag som ingivit klagomål samtyckte till att ingå i urvalet. Tillsammans med andra företag som gav sig tillkänna hade kommissionen därmed fått information från 73 unionstillverkare.
- (8) I stickprovsundersökningen har den stora fragmenteringen av sektorn för keramiska plattor beaktats. För att säkra att resultaten från stora företag inte skulle dominera skadeanalysen utan att situationen för småföretag, som tillsammans svarar för den största andelen av unionstillverkningen, speglades korrekt ansågs det lämpligt att alla segment, dvs. små, medelstora och stora företag skulle ingå i urvalet.
- (9) Tre segment har urskilts utifrån den årliga produktionsvolymen:
 - Segment 1: stora företag – en produktion över 10 miljoner m².
 - Segment 2: medelstora företag – en produktion mellan 5 och 10 miljoner m².
 - Segment 3: små företag – en produktion under 5 miljoner m².
- (10) I analysen av mikroekonomiska indikatorer har resultaten för de utvalda företagen i det aktuella segmentet viktats enligt det segmentets andel av den sammanlagda unionstillverkningen (genom tillämpning av varje segments specifika andel av hela sektorn för keramiska plattor). Enligt den information som samlades in under undersökningen svarar tillverkarna i segment 1 och 2 vardera för omkring en fjärdedel av unionens sammanlagda tillverkning, medan tillverkarna i segment 3 svarar för omkring hälften av unionens sammanlagda tillverkning. Drygt 350 företag tillhör segmentet småföretag. Drygt 40 företag tillhör segmentet medelstora företag och drygt 20 tillhör segmentet stora företag.
- (11) Tio företag valdes ut. De är de största inom vart och ett av de tre segmenten med hänsyn till försäljning, tillverkning och geografiskt läge. Ett utvalt företag tillhör segmentet stora företag, fyra segmentet medelstora företag och fem segmentet småföretag. De utvalda företagen ligger i sex olika medlemsstater (Italien, Spanien, Polen, Portugal, Tyskland och Frankrike) som tillsammans svarar för över 90 % av unionens sammanlagda tillverkning. Detta urval motsvarar 24 % av den sammanlagda tillverkningen hos de samarbetsvilliga tillverkarna och 7 % av unionens sammanlagda tillverkning.
- (12) Under undersökningen beslutade ett utvalt företag från Polen att avbryta sitt samarbete med undersökningen. Kommissionen lyckades inte få någon annan tillverkare från Polen att samarbeta.
- (13) Trots tillbakadragandet av den polska tillverkaren är urvalet fortfarande mycket representativt enligt alla kriterierna i skälen 8 och 10. Det har därför beslutats att förfarandet kan fortsätta med ett urval av nio tillverkare från fem medlemsstater.”

Den slutgiltiga förordningen

121. Stickprover behandlades i skälen 9–33. I skälen 9–12 avvisades en invändning rörande två kinesiska exporterande tillverkare, vilka saknar relevans i förevarande mål. I skäl 13 angavs följande: ”Eftersom inga andra synpunkter har kommit in bekräftas skälen 5 och 6 i förordningen om preliminär tull.”
122. Med avseende på frågor som har betydelse i förevarande mål, angavs följande i skälen 16–33:
- (16) En berörd part hävdade att uppdelningen av unionsindustrin i olika segment och urvalets geografiska täckning innebar att stickprovet inte var statistiskt giltigt. I detta avseende erinras det om att unionsindustrin för keramiska plattor är mycket fragmenterad, med över 500 tillverkare. Det har också visat sig att industrin finns representerad i alla de tre industrisegmenten, dvs. stora, medelstora och små företag. För att se till att resultaten från stora företag inte skulle dominera skadeanalysen utan att situationen för småföretag, som tillsammans svarar för den största andelen av tillverkningen i unionen, speglades korrekt ansågs det lämpligt att alla segment – dvs. små, medelstora och stora företag – skulle ingå i urvalet. Inom varje segment valdes de största företagen, förutsatt att urvalet blev representativt i fråga om geografisk spridning.
- (17) En berörd part hävdade också att kommissionen inte hade visat att urvalet fortfarande var representativt efter tillbakadragandet av den polska tillverkaren och att urvalet i vilket fall inte var tillräckligt representativt i fråga om försäljningsvolymen på unionsmarknaden.
- (18) Det stämmer att en polsk tillverkare valde att avsluta samarbetet och därför måste uteslutas ur stickprovet. Ett stickprov behöver dock inte exakt avspegla den geografiska spridningen och vikten för tillverkande medlemsstater för att vara representativt. Eftersom geografisk spridning endast är en av de faktorer som måste beaktas för att urvalet ska bli representativt skulle en sådan strategi inte vara administrativt genomförbar. Det räcker med att urvalet i stort sett avspeglar andelarna för de viktigaste berörda tillverkningsländerna. Vid bedömning enligt detta kriterium visade det sig att tillbakadragandet av det polska företaget inte påverkade urvalets representativitet. Därför bekräftas det att urvalet av unionstillverkare var tillräckligt representativt enligt artikel 17 i grundförordningen.
- (19) När det gäller påståendet om urvalets övergripande representativitet erinras det om att unionsindustrin är mycket fragmenterad och att det därför är oundvikligt att företagen i stickprovet täcker en ganska liten del av den totala tillverkningen i unionen. I vilket fall tillåter artikel 17 i grundförordningen att undersökningar begränsas till stickprover som antingen är statistiskt giltiga eller som utgör den största representativa produktions-, försäljnings- eller exportvolym som rimligen kan undersökas, dock utan att någon särskild kvantitativ gräns anges för en sådan representativ volym. Mot bakgrund av ovanstående bekräftas det att urvalet var representativt i den mening som avses i artikel 17 i grundförordningen.
- (20) En berörd part hävdade att kommissionens urval inte omfattade tillverkare som erbjuder låga försäljningspriser och som finns i länder som Polen och Tjeckien. Därför skulle stickprovet inte vara representativt för unionstillverkarnas genomsnittliga försäljningspriser.
- (21) Som svar på detta påstående fann kommissionen att de genomsnittliga försäljningspriserna för stickprovet för unionsindustrin låg i samma intervall som de genomsnittliga försäljningspriserna enligt allmänt tillgänglig statistik. Såsom förklaras i skäl 125 visade undersökningen dock att slutresultaten inte skulle förändras mer än marginellt även om hänsyn skulle tas till offentligt tillgängliga priser för dessa länder.

- (22) Ett antal parter kom med synpunkter på de metoder som använts för att fastställa urvalet av unionstillverkare jämfört med urvalet av kinesiska exportörer, vilket enbart baserades på exportvolym.
- (23) Beträffande de olika metoder som använts för att göra ett urval av unionstillverkare respektive kinesiska exporterande tillverkare bör det noteras att metoderna användes i enlighet med stickprovsförfarandets syften. För unionsindustrin måste kommissionen bedöma situationen för industrin som helhet och därför valdes de kriterier som skulle ge den mest representativa bilden av hela sektorn. För de kinesiska exporterande tillverkarna ansågs det lämpligt att göra ett urval baserat på den största exportvolymen och därför valdes de största exportörerna av den berörda produkten för stickprovsförfarandet. Det bör också påpekas att det enligt artikel 17 i grundförordningen inte krävs att båda urvalen görs utifrån samma kriterier. I detta fall gavs dessutom både de samarbetsvilliga parterna i Kina och de kinesiska myndigheterna möjlighet att lämna synpunkter på det föreslagna urvalet av kinesiska exporterande tillverkare innan detta slutfördes. Synpunkter inkom om stickprovets sammansättning men inte om dess representativitet.
- (24) Efter det slutliga meddelandet av uppgifter hävdade en importörsorganisation att artikel 17 i grundförordningen innebar att urvalet till stickprover av unionstillverkare och exporterande tillverkare borde göras utifrån samma kriterier. Flera kinesiska parter fortsatte även efter det slutliga meddelandet av uppgifter att hävda att kinesiska exporterande tillverkare och unionstillverkare inte behandlades lika vid urval av respektive stickprover.
- (25) Som svar på påståendet efter det slutliga meddelandet av uppgifter om att samma kriterier borde tillämpas vid urval till stickproverna för unionstillverkare och exporterande tillverkare, av de anledningar som anges i skäl 23, ansågs det att stickproverna kan väljas ut utifrån olika kriterier. Detta påstående avvisas därför.
- (26) När det gäller det faktum att inga synpunkter mottogs på stickprovets representativitet, såsom nämns i skäl 23, hävdade dessa parter att de kinesiska parterna vid tidpunkten för urvalet inte hade underrättats om att olika urvalskriterier användes för att välja ut stickproverna och därför inte kunde lämna synpunkter på detta förhållande.
- ...
- (28) Efter det slutliga meddelandet av uppgifter hävdade en berörd part att kommissionen genom att ta hänsyn till de olika segmenten vid urvalet hade agerat i strid med artikel 4.1 i grundförordningen, enligt vilken analysen ska göras i förhållande till unionsindustrin som helhet och inte till vissa grupper eller typer av företag.
- (29) Påståendet att indelningen av stickprovet i tre segment är ett brott mot artikel 4.1 i grundförordningen kan inte godtas. Det kan härledas från skäl 23 att urvalet representerar hela unionsindustrin och inte bara en särskild grupp företag, som den berörda parten påstår. Vidare tillåter artikel 17.1 i grundförordningen särskilt att stickprov används för att fastställa skada. Påståendet var därför ogrundat och avvisades.
- (30) Efter det slutgiltiga meddelandet av uppgifter ifrågasatte samma berörda part att hänsyn hade tagits till den geografiska spridningen vid urvalet och hävdade att unionen är en inre marknad och att artikel 17.1 i grundförordningen endast tillåter att ett stickprov tas baserat på den största representativa volymen.
- (31) När det gäller påståendet om kriteriet geografisk spridning noteras det att detta är en fragmenterad bransch och för att det ska gå att bedöma de utvalda företagens representativitet används tillverkarnas geografiska spridning i olika medlemsstater, i syfte att avspegla de olika

situationer som kan föreligga i unionen. Stickprovet omfattar medlemsstater där ca 90 % av unionsproduktionen sker. Efter tillbakadragandet av det polska företaget är nivån fortfarande så hög som 80 %. De metoder som kommissionen använde innebar därför att stickprovet var representativt för unionsproduktionen som helhet och i överensstämmelse med artikel 17.1 i grundförordningen. Argumentet avvisades därför.

- (32) Efter det slutliga meddelandet av uppgifter hävdade en berörd part att endast medelstora och små företag valdes ut till stickprovet av unionstillverkare, vilka hävdades ha högre kostnader och priser än de stora kinesiska företagen.
- (33) Inga bevis lades fram som stöd för argumentet. Det noteras att stickprovet innehöll företag från alla segment. Dessutom kan andra faktorer utöver företagets storlek inverka på kostnaderna, t.ex. råmaterialkostnader, avskrivningar och kapacitetsutnyttjande.”

123. Skälen 125 och 126 har också betydelse i denna fråga:

- ”(125) En berörd part, som nämns även i skäl 20, ifrågasatte slutsatserna i skälen 96–99 i förordningen om preliminär tull i fråga om unionsindustrins försäljningspriser och hävdade att kommissionen inte hade tagit med tillverkare i Polen och Tjeckien när den fastställde enhetspriserna i unionen och att dessa inte stämde överens med faktiska offentliga uppgifter.
- (126) När det gäller detta påstående gjordes en simulering med försäljningspriser registrerade i Polen, som står för ca 10 % av den totala produktionen i unionen. Ingen simulering hade gjorts för Tjeckien, vars produktion utgör mindre än 3 % av den totala produktionen i unionen. Simuleringen visade att de slutgiltiga resultaten inte ändras mer än marginellt även om hänsyn tas till polska priser. Slutligen beräknade kommissionen med denna metod unionsindustrins försäljningspriser efter att ha gjort relevanta justeringar för att få fram priserna till den första oberoende kunden, för att de beräknade priserna verkligen skulle bli jämförbara med kinesiska försäljningspriser.”

Frågor och yttranden

124. Den *hänskjutande domstolen* har anmärkt att kommissionen använde sig av ett stickprovsförfarande för att fastställa nivån på prisunderskridandet, vilket enligt artikel 17.1 i grundförordningen tillåts ”där antalet klagande, exportörer eller importörer, slag av produkter eller transaktioner är stort”. Två typer av stickprovsförfaranden kan tillämpas: ”ett rimligt antal parter, produkter eller transaktioner genom statistiskt representativa stickprov som utförs på grundval av de uppgifter som är tillgängliga när urvalet görs” eller ”den största representativa produktions-, försäljnings- eller exportvolym som rimligen kan undersökas inom den tid som står till förfogande”. Det framgår att den första typen användes för att fastställa unionstillverkarnas priser och att den andra typen användes för att fastställa de kinesiska tillverkarnas priser. Den hänskjutande domstolen undrar huruvida ett sådant tillvägagångssätt är tillåtet, då det ledde till stickprover huvudsakligen från ett större antal mindre unionstillverkare (7 procent av unionstillverkarna) och ett lägre antal större kinesiska tillverkare (14,4 procent av Kinas tillverkning), trots att båda marknaderna är mycket fragmenterade och huvudsakligen utgörs av små och medelstora företag. Det är därför möjligt att stickproverna inte är jämförbara, vilket skulle kasta tvivel över fastställandets objektivitet. Dessutom kom alla unionstillverkare som omfattades av stickprovsförfarandet från medlemsstater i västra Europa där priserna är högre och inga av dem från medlemsstater med lägre priser. Det är därför inte klart att de nivåer på prisunderskridande som fastställdes (43,2–55,7 procent enligt skäl 113 i den slutgiltiga förordningen) fastställdes korrekt och objektivt.

125. *Fliesen-Zentrum* har framställt i stort sett samma argument, om än i närmare detalj, och hävdar att de två stickproven måste genomföras på ett likvärdigt sätt. Vidare ska stickproven som tas i unionen vara representativa för minst 25 procent av tillverkarna i unionen, i enlighet med minimikravet för att inleda en undersökning.⁵⁰ Det sätt på vilket kommissionen underlät att jämföra lika för lika strider mot likabehandlingsprincipen, objektivitetskravet i artikel 3.2 i grundförordningen och regeln om lägsta tull i artikel 9.4 i samma förordning. Dessutom uppnåddes inte nödvändig grad av representativitet genom att använda stickprover som endast representerade 7 procent respektive 14,4 procent av de relevanta marknaderna.

126. *Rådet* har för det första hävdar att skadan på unionsindustrin värderades på grundval av makro- och mikroekonomiska uppgifter från industrin som helhet respektive de tillverkare i unionen som omfattades av stickproverna. Den kunde inte ha påverkats av sammansättningen av stickproven på den kinesiska marknaden. För det andra har rådet angett att stickproven i unionen tog hänsyn till industrins fragmenterade natur. Tillverkare i Polen och Tjeckien ingick inte, eftersom tillverkarna i Polen hade slutat att samarbeta och tillverkningen i Tjeckien utgjorde mindre än 3 procent av tillverkningen i unionen. Kommissionen gjorde dock en simulering som omfattade polska priser och fann att det gjorde liten skillnad. För det tredje hade *Fliesen-Zentrum* inte anmärkt på sammansättningen av de kinesiska stickproven under förfarandets gång, och kan nu inte invända mot det i ett mål om förhandsavgörande. Under alla omständigheter omfattas valet att använda en annan metod för stickprovet i Kina av institutionernas utrymme för skönmässig bedömning och tillhandahöll, i detta fall, högsta möjliga representativitet för varje grupp. Slutligen var de antidumpningstullar som införts under alla omständigheter lägre än de fastställda dumpningsmarginalerna.

127. *Kommissionen* har gjort gällande att det inte är riktigt att förutsätta att syftet med de två stickproven endast var att fastställa nivån på prisunderskridandet. Stickproven i unionen är också avsedda att samla in en mängd mikroekonomiska uppgifter som bör omfatta alla kategorier av tillverkare i unionen i syfte att upptäcka eventuella variationer på grund av geografisk belägenhet eller storlek, medan stickproven på exportörerna är avsedda att utgöra en så stor andel som möjligt av importerna till unionen i syfte att säkerställa att priserna ligger så nära det verkliga genomsnittet som möjligt. Det är därför helt skäligt att använda två olika metoder och det strider varken mot likabehandlingsprincipen eller kastar tvivel över bedömningens objektivitet. När det gäller den omständigheten att tillverkare från östra Europa inte hade inkluderats i stickproven från unionen, hade institutionerna inte någon möjlighet att tvinga tillverkarna att samarbeta, och de större tillverkarna i Polen samarbetade inte. Under alla omständigheter svarar västra Europa för 80 procent av tillverkningen i unionen, och offentligt tillgängliga uppgifter i Polen och Tjeckien visade att det inte skulle ha inneburit någon nämnvärd skillnad att ta med tillverkare från dessa länder.

128. Med avseende på möjligheten att en lägre tull eventuellt skulle ha införts om marginalen för prisunderskridandet hade fastställts utifrån andra grunder, har kommissionen angett att den omtvistade förordningen hade författats på engelska och att termen "underselling margin" ("marginalen för målprisunderskridande", alltså skillnaden mellan de dumpade priserna och målpriserna för unionsindustrin – "Zielunterbietungsspanne" på tyska och "marge de sous-cotation des prix indicatifs" på franska, vilka motsvarar "marginalen för skada") hade översatts fel⁵¹ på tyska (och franska), så att det framstod som "marginalen för prisunderskridande" (skillnaden mellan de dumpade priserna och de faktiska priserna i unionsindustrin, som redan var låga på grund av prisdumpningen – "Preisunterbietungsspanne" på tyska och "marge de sous-cotation des prix" på franska).

50 — Artikel 5.4 i grundförordningen hindrar att en undersökning inleds på grundval av ett klagomål från tillverkare som svarar för mindre än 25 procent av tillverkningen i unionen. *Fliesen-Zentrum* har åberopat vissa mål där mellan 40 procent och 50 procent av tillverkningen i unionen ansågs tillräckligt för ett stickprov.

51 — Särskilt skäl 198 i den slutgiltiga förordningen: "Det noteras också att *marginalerna för målprisunderskridande är högre än de dumpningsmarginaler som fastställs i skälen 88–93 och därför bör dumpningsmarginalerna fungera som utgångspunkt när nivån för tullsatsen fastställs i enlighet med regeln om de lägre av dumpnings- och skademarginalerna*" (min kursivering).

Bedömning

129. Den avgörande frågan i denna del är om den jämförelse institutionerna gjorde när de fann att ”de dumpade importprodukterna sålts till betydligt lägre pris än priset för den likadana produkten framställd av [unions]industrin” (artikel 3.3 i grundförordningen) var ogiltig på grund av att de hade använt den ena av de två metoderna för stickprovsförfaranden som tilläts enligt artikel 17.1 i grundförordningen vid värderingen av priserna i Kina och den andra för värderingen av priserna i unionen. Frågan huruvida det var nödvändigt att inkludera en eller flera tillverkare från kända lågprisstater i östra Europa i stickproven i unionen och frågan huruvida nämnda stickprov var tillräckligt representativa är sekundära frågor. Om några av dessa omständigheter ledde till en överskattning av nivån på prisunderskridandet uppstår vidare frågan huruvida den omständigheten skulle ha lett till att regeln om lägsta tull i artikel 9.4 i grundförordningen tillämpades.

130. Om jag börjar med de sekundära frågeställningarna, anser jag att angivna skäl för att inte ta med polska och tjeckiska tillverkare i stickproven är rimliga och övertygande, både i fråga om den preliminära och den slutgiltiga förordningen och i fråga om institutionernas yttranden. Valet av tillverkare omfattas enligt min uppfattning helt klart av det stora utrymme för skönsmåsig bedömning institutionerna har när de bedömer komplicerade ekonomiska situationer och de kan inte klandras för att tillverkarna i Polen upphörde att samarbeta under undersökningen eller att andra tillverkare valde att över huvud taget inte samarbeta. Dessutom genomfördes kontroller för att fastställa att resultaten inte i betydlig utsträckning hade påverkats av bristen på uppgifter från tillverkare östra Europa (särskilt Polen).

131. I fråga om representativitet finns det enligt min uppfattning ingen grund för Fliesen-Zentrums påstående att stickproven måste omfatta minst 25 procent av tillverkningen i unionen. Artikel 5.4 i grundförordningen handlar inte om stickprovs representativitet och inget av de mål som har återopats av Fliesen-Zentrum stöder dess påstående.

132. Om jag nu övergår till huvudfrågan, vill jag först anmärka att artikel 17.1 i grundförordningen inte innehåller något uttryckligt krav på att olika stickprov ska vara sammansatta på ett exakt likvärdigt sätt. Inte heller anser jag att ett underförstått krav att detta slag kan utläsas ur bestämmelsen, då den omfattar ”fall där antalet klagande, exportörer eller importörer, slag av produkter eller transaktioner är stort” och begränsas till ”ett rimligt antal parter, produkter eller transaktioner”. De angivna kategorierna kan inte alltid vara jämförbara sinsemellan, så det kommer ofta inte att finnas någon möjlighet att använda jämförbara stickprovsmetoder.

133. Det framgår också av artikel 17.2 i grundförordningen att det slutliga urvalet av parter, slag av produkter eller transaktioner ankommer på kommissionen. Institutionerna har enligt min uppfattning anfört tillräckliga skäl för att motivera sitt tillvägagångssätt. I fråga om priserna på export från Kina var det viktigast att fastställa ett pris som låg så nära ett riktigt genomsnittspris som möjligt, och det var därför logiskt att parterna valde exportörer som svarade för den största försäljningsvolymen. Med avseende på stickproven från unionsindustrin behövde dessa dock vara lämpliga för en större mängd syften och de kunde därför inte vara begränsade till bara de största tillverkarna.

134. Icke desto mindre är det riktigt att fastställandet av skada måste inbegripa en ”objektiv granskning” av den dumpade importens omfattning och dennas inverkan på unionsindustrin (artikel 3.2 i grundförordningen) och att stickproven ska vara ”statistiskt representativa” (artikel 17.1).

135. I detta avseende ska det medges att det åtminstone verkar troligt att den metod som användes för de kinesiska stickproven (störst omfattning och därmed de största tillverkarna) kunde ha gett ett lägre pris än om ett större antal mindre tillverkare hade tagits med. Större tillverkare kan gynnas av skalfördelar och därför tillämpa lägre försäljningspriser. På motsvarande sätt kan dock metoden som användes för stickproven i unionen ha lett till ett högre pris. I sådana fall skulle nivån på

prisunderskridandet ha kunnat vara högre än om båda stickproven hade valts ut enligt samma metod. (Detsamma skulle gälla i fråga om målprisunderskridandet, som grundade sig på uppgifter från samma källor, vilket får till följd att kommissionens yttranden avseende terminologi och översättning inte förefaller särskilt relevanta).

136. Dessa möjligheter är dock inte alls säkra, och inga detaljerade uppgifter eller beräkningar har tillhandahållits domstolen som gör dem särskilt trovärdiga. En annan lika sannolik möjlighet är att exportpriserna i Kina i större mån avgjordes av konkurrenssituationen på importmarknaden, snarare än av tillverkarens storlek eller kapacitet, varför en annan stickprovsmetod för Kina inte skulle ha påverkat resultatet.⁵² Utan verifiering är det därför inte möjligt att förutsätta att nivån på prisunderskridandet eller målprisunderskridandet skulle ha varit avsevärt annorlunda om man hade använt samma metod för båda stickproven.

137. Följaktligen ser jag inte något skäl till att finna att bedömningen av prisunderskridandet i den omtvistade förordningen på något sätt ska anses ogiltig på grund av valet att använda två olika metoder för stickprovsförfaranden eller att den på något sätt stod i strid med regeln om lägsta tull i artikel 9.4 i grundförordningen.

Förslag till avgörande

138. Mot bakgrund av allt det som sagts ovan, anser jag att domstolen ska besvara den fråga som Finanzgericht München ställt på följande sätt: Rådets genomförandeförordning (EU) nr 917/2011 av den 12 september 2011 om införande av en slutgiltig antidumpningstull och slutgiltigt uttag av den preliminära tull som införts på import av vissa keramiska plattor med ursprung i Folkrepubliken Kina är inte ogiltig på några av de grunder som angetts i begäran om förhandsavgörande.

52 — Uppgifter från Eurostat som har tillhandahållits i målet Bricmate (C-569/13), verkar visa att priserna på keramiska plattor som importerades från Kina under hela tidsperioden var avsevärt och konsekvent högre i Tyskland än i Förenade kungariket, trots att en jämförbar mängd plattor importerades till båda länderna. Priset för (en mindre mängd) importer till Lettland och Rumänien var dock konsekvent lägre i ännu högre grad.