



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 juli 2012 *

”Överklagande — Handelspolitik — Dumpning — Import av glyfosat med ursprung i Kina — Förordning (EG) nr 384/96 — Artikel 2.7 b och c — Status som företag som verkar i en marknadsekonomi — Begreppet ’större statligt inflytande’ i den mening som avses i artikel 2.7 c första strecksatsen — Offentlig aktieägare som har ett faktiskt inflytande över tillverkarens bolagsstämma — Likställande av ett sådant inflytande med ’större inflytande’ — Bedömning av en mekanism med stämpling av exportkontrakten — Gränser för domstolskontrollen — Bedömning av framlagd bevisning”

I mål C-337/09 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 18 augusti 2009,

Europeiska unionens råd, företrätt av J.-P. Hix, i egenskap av ombud, biträdd av G. Berrisch, Rechtsanwalt,

sökande,

i vilket de andra parterna är:

Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd, Jiande City (Kina), inledningsvis företrätt av D. Horovitz, avocat, därefter av F. Graafsma, J. Cornelis och A. Woolich, advocaten, samt av K. Adamantopoulos, dikigoros, och D. Moulis, barrister,

sökande i första instans,

Europeiska kommissionen, företrädd av T. Scharf och N. Khan samt K. Talabér-Ritz, samtliga i egenskap av ombud,

Association des utilisateurs et distributeurs de l’agrochimie européenne (Audace), företrädd av J. Flynn, QC,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský och M. Safjan samt domarna G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešić (referent), A. Arabadjiev, C. Toader och J.-J. Kasel,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 november 2011,

och efter att den 19 januari 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska unionens råd har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 17 juni 2009 i mål T-498/04, Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group mot rådet (REG 2009, s. II-1969) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade förstainstansrätten artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 1683/2004 av den 24 september 2004 om införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av glyfosat med ursprung i Folkrepubliken Kina (EUT L 303, s. 1) (nedan kallad den omtvistade förordningen), i den del bolaget Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd berörs (nedan kallat Xinanchem).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Artikel 2.1–2.6 i rådets förordning (EG) nr 384/96 av den 22 december 1995 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen (EGT L 56, 1996, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 461/2004 av den 8 mars 2004 (EUT L 77, s. 12) (nedan kallad grundförordningen), innehåller bestämmelser om metoden för att, i syfte att konstatera förekomsten av dumpning, fastställa ett belopp kallat ”normalvärdet”.
- 3 Artikel 2.7 a i grundförordningen innehåller en särskild bestämmelse angående hur detta normalvärde ska bestämmas vid import från länder utan marknadsekonomi. Avseende dessa länder ska normalvärdet i princip bestämmas på grundval av priset eller det konstruerade värdet i ett tredjeland med marknadsekonomi (metoden med ”jämförbart tredjeland”).
- 4 Enligt artikel 2.7 b i grundförordningen ska de allmänna reglerna i artikel 2.1–2.6 emellertid tillämpas på vissa länder utan marknadsekonomi, däribland Folkrepubliken Kina, om det på grundval av korrekt underbyggda ansökningar från en eller flera tillverkare som omfattas av antidumpningsundersökningen visas att marknadsekonomiska förhållanden råder för tillverkaren eller tillverkarna i samband med produktion och försäljning av den berörda likadana produkten.
- 5 Kriterier och förfaranden för att avgöra huruvida villkoren för en marknadsekonomi är uppfyllda anges i artikel 2.7 c i grundförordningen. I denna bestämmelse föreskrivs följande:

”Ett krav enligt [2.7 b] måste göras skriftligen och innehålla tillräcklig bevisning att tillverkarna är verksamma under marknadsmässiga förhållanden, det vill säga om

- företagens beslut om priser, kostnader och insatsvaror, exempelvis vad gäller råmaterial, kostnader för teknik och arbetskraft, produktion, försäljning samt investeringar, fattas som svar på marknadssignaler som återspeglar utbud och efterfrågan och utan ett större statligt inflytande i detta hänseende, och kostnader för de viktigaste insatsvarorna återspeglar i stort sett marknadsvärden,

- företagen har en enda uppsättning räkenskaper som är föremål för en självständig revision i överensstämmelse med internationella redovisningsnormer och som tillämpas för alla ändamål,
- företagens tillverkningskostnader och ekonomiska situation inte är föremål för betydande snedvridningar till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet, särskilt vad gäller avskrivning av tillgångar, andra nedskrivningar, byteshandel och betalning genom skuldavskrivning,
- de berörda företagen omfattas av lagar om konkurser och ägandeförhållanden som garanterar rättssäkerhet och stabila villkor för företag, och
- valutaomräkning sker till marknadskurser

...”

- 6 Bestämmelserna i artikel 2.7 b och 2.7 c i grundförordningen infördes genom artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 905/98 av den 27 april 1998 om ändring av förordning (EG) nr 384/96 (EGT L 128, s. 18). Före denna ändring beräknades alltid normalvärdet vid import från länder utan marknadsekonomi enligt metoden med jämförbart tredjeland. Det framgår av femte skälet i förordning nr 905/98 att denna ändring gjorts ”för att hänsyn skall kunna tas till de ändrade ekonomiska förhållandena i Ryssland och Folkrepubliken Kina”. I fjärde skälet i nämnda förordning anges att ”Reformprocessen i Ryssland och Folkrepubliken Kina har ändrat deras ekonomier i grunden och lett till att det uppstått företag för vilka marknadsekonomiska förhållanden råder. Bägge länder har till följd av detta utvecklats i riktning bort från de ekonomiska omständigheter som låg till grund för metoden med jämförbart tredje land.”
- 7 Artikel 9 i grundförordningen avser införande av slutgiltiga tullar och avslutande förfaranden utan åtgärder. I artikel 9.5 föreskrivs följande:

”En antidumpningstull skall på ett icke-diskriminerande sätt och med ett i varje enskilt fall lämpligt belopp införas på import av en produkt som, oavsett var den kommer ifrån, konstaterats vara dumpad och vålla skada ... I den förordning genom vilken tullen införs skall tullen anges för varje leverantör eller, om detta är praktiskt ogenomförbart och som regel i de fall som avses i artikel 2.7 a, för varje berört leverantörsland.

I de fall där artikel 2.7 a är tillämplig skall emellertid en individuell tull fastställas för de exportörer som på grundval av korrekt underbyggda ansökningar kan visa att de uppfyller följande kriterier:

- a) Exportören kan fritt ta hem kapital och vinster, i de fall företaget helt eller delvis är i utländsk ägo eller är ett samriskföretag.
- b) Exportpriser, exportkvantiteter och försäljningsvillkor bestäms fritt.
- c) Majoriteten av aktierna eller andelarna i företaget tillhör enskilda personer. Statliga tjänstemän i styrelsen eller i viktiga ledningspositioner skall utgöra en minoritet, eller så måste det påvisas att företaget ändå är tillräckligt oberoende i fråga om statlig inblandning.
- d) Valutaomräkning sker till marknadskurser.
- e) Den statliga inblandningen är inte av sådant slag att åtgärderna kan kringgåas om enskilda exportörer beviljas olika tullsatser.”

Bakgrund till tvisten

- 8 Xinanchem är ett bolag bildat enligt kinesisk rätt, noterat på Shanghaibörsen (Kina). Glyfosat är en av de huvudprodukter som sökanden tillverkar och säljer på den kinesiska marknaden och världsmarknaden. Det är en grundläggande kemisk herbicid som i stor utsträckning används av jordbrukare i hela världen.
- 9 Rådet införde med förordning (EG) nr 368/98 av den 16 februari 1998 (EGT L 47, s. 1) en slutgiltig antidumpningstull på import av glyfosat med ursprung i Kina. Denna förordning ändrades genom rådets förordning (EG) nr 1086/2000 av den 22 maj 2000 (EGT L 124, s. 1) och genom rådets förordning (EG) nr 163/2002 av den 28 januari 2002 (EGT L 30, s. 1).
- 10 Den 18 november 2002, efter publicering av ett tillkännagivande om att giltighetstiden snart skulle komma att löpa ut för vissa antidumpningsåtgärder avseende import av glyfosat med ursprung i Folkrepubliken Kina (EGT C 120, s. 3), mottog Europeiska gemenskapernas kommission en begäran från European Glyphosate Association (EGA) om översyn av dessa åtgärder enligt artikel 11.2 i grundförordningen. Den 15 februari 2003 publicerade kommissionen ett tillkännagivande om inledande av en översyn, vid giltighetstidens utgång, och en interimsoversyn av de antidumpningsåtgärder som tillämpas på import av glyfosat med ursprung i Folkrepubliken Kina, enligt artikel 11.2 och 11.3 i grundförordningen.
- 11 Den 4 april 2003, efter det att undersökningen inletts, ingav Xinanchem till kommissionen frågeformuläret för tillverkare som önskar få status som företag som verkar i en marknadsekonomi, fullständigt ifyllt. Företaget begärde att kommissionen skulle bevilja det sådan status, i enlighet med artikel 2.7 b i grundförordningen. Nämda bolag gav vidare, den 30 april 2003, in frågeformuläret för tillverkare/exportörer av glyfosat i Kina, till kommissionen, fullständigt ifyllt. Xinanchem svarade därefter vid flera tillfällen på kommissionens begäran om kompletterande upplysningar och reagerade på EGA:s yttrande, i vilket organisationen hade motsatt sig att det aktuella bolaget beviljades status som företag som verkar i en marknadsekonomi. Kommissionen gjorde vidare från den 2 till den 4 september 2003 ett kontrollbesök hos Xinanchem.
- 12 Den 5 december 2003 lämnade kommissionen ett meddelande till Xinanchem om sin avsikt att avslå ansökan om status som företag som verkar i en marknadsekonomi. Den 16 och den 23 december 2003 yttrade sig bolaget över detta meddelande. Genom skrivelse av den 6 april 2004 bekräftade kommissionen sitt beslut att inte bevilja Xinanchem status som företag som verkar i en marknadsekonomi. Den 7 april 2004 delgav kommissionen bolaget uppgifter om de väsentliga faktiska omständigheter och överväganden som låg till grund för det tänkta förslaget till slutliga antidumpningsåtgärder. Xinanchem yttrade sig över detta meddelande den 19 april 2004.
- 13 Den 24 september 2004 antog rådet, på förslag av kommissionen, den omtvistade förordningen. Vad gäller Xinanchems ansökan om status som företag som verkar i en marknadsekonomi, anges följande i skälen 13–17 i den omtvistade förordningen:
 - ”13) Trots att de flesta aktierna ägdes av privatpersoner ansågs bolaget ändå stå under statlig kontroll, eftersom de icke-statliga aktierna var spridda på ett stort antal ägare och det största aktieblocket i företaget ägdes av staten. Dessutom var styrelsen utsedd av staten och majoriteten av styrelseledamöterna var antingen statstjänstemän eller tjänstemän i statsägda företag. Den statliga kontrollen och inflytandet i företaget ansågs därför vara betydande.
 - 14) Dessutom fastställdes det att Kinas regering hade gett China Chamber of Commerce Metals, Minerals & Chemicals Importers and Exporters (CCCMC) rätt att stämpla kontrakten och kontrollera exportpriserna för tullklareringen. Systemet omfattade möjligheten att fastställa ett minimipris för export av glyfosat och gav CCCMC rätt att lägga in sitt veto mot exporter som inte respekterade dessa priser.

- 15) Efter samråd med rådgivande kommittén beslutades det därför att [Xinanchem] inte skulle beviljas marknadsekonomisk status eftersom företaget inte uppfyllde alla kriterier i artikel 2.7 c i grundförordningen.
 - 16) Eftersom Xinanchem inte beviljades marknadsekonomisk status ansökte företaget om individuell behandling, dvs. om att det skulle fastställas en individuell dumpningsmarginal på grundval av företagets egna exportpriser. Kommissionen undersökte om företaget faktiskt och juridiskt var tillräckligt oberoende av staten för att kunna fastställa egna exportpriser.
 - 17) Det konstaterades i detta avseende att staten i betydande grad hade kontroll över hur Xinanchems fastställde exportpriserna för den berörda produkten, vilket också framgår av skäl 14. Slutsatsen blev därför att Xinanchem inte uppfyllde de nödvändiga kriterierna för individuell behandling enligt artikel 9.5 i grundförordningen.”
- 14 Eftersom ansökan om status som företag som verkar i en marknadsekonomi avslogs, bestämdes normalvärdet, enligt artikel 2.7 a i grundförordningen, på grundval av uppgifter som inhämtats från tillverkare i ett tredjeland med marknadsekonomi, närmare bestämt Förbundsrepubliken Brasilien. I enlighet med artikel 1 i den omtvistade förordningen infördes en slutgiltig antidumpningstull på 29.9 procent beträffande import av glyfosat med ursprung i Kina.

Förfarandet vid förstainstansrätten och den överklagade domen

- 15 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 23 december 2004 väckte Xinanchem talan om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen i den del bolaget berörs. Under förfarandet vid förstainstansrätten intervenerade Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (nedan kallad Audace) till stöd för bolagets yrkanden, och kommissionen till stöd för rådets yrkanden.
- 16 Förstainstansrätten godtog i den överklagade domen Xinanchems första grund att Europeiska unionens institutioner hade åsidosatt artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen när de inte beviljat detta bolag status som företag som verkar i en marknadsekonomi. Artikel 1 i den omtvistade förordningen ogiltigförklarades således i den mån den rör nämnda bolag. Det fanns därmed inte anledning att pröva bolagets övriga grunder som åberopats till stöd för dess talan.
- 17 Förstainstansrätten slog för det första, i punkterna 38 och 39 i den överklagade domen, fast att det var otvistigt att Xinanchem nekats status som företag som verkar i en marknadsekonomi enbart av den anledningen att bolaget inte visat att det uppfyllde villkoret i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen. Förstainstansrätten angav vidare att kommissionen nämligen hade funnit att de övriga kriterierna, i artikel 2.7 c andra–femte strecksatserna i grundförordningen, var uppfyllda och att kommissionen dessutom inte framfört någon invändning vad gäller det sista kravet i första strecksatsen i bestämmelsen, enligt vilket kostnaderna för de viktigaste insatsvarorna i stort sett ska återspegla marknadsvärden.
- 18 Förstainstansrätten undersökte därefter, i en första del av sin analys i punkterna 43–109 i den överklagade domen, invändningarna avseende motiveringen till att inte medge Xianchem status som företag som verkar i en marknadsekonomi i skäl 13 i den omtvistade förordningen. Denna motivering avser den statliga kontrollen över Xinanchem och hur ledamöterna i styrelsen utses respektive styrelsens sammansättning.
- 19 Förstainstansrätten angav i punkterna 80–82 i den överklagade domen att rådet och kommissionen endast konstaterade att det förelåg en statlig kontroll på grundval av överväganden rörande fördelningen av aktierna i bolaget och att de inte uttalat sig om huruvida denna kontroll utövades

eller kunde utövas i praktiken. Förstainstansrätten avsåg vidare att undersöka huruvida ett sådant konstaterande nödvändigtvis innebär att det föreligger ett ”större inflytande” från statens sida i den mening som avses i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen.

- 20 I punkterna 84 och 85 i den överklagade domen angav förstainstansrätten att det framgår tydligt av ordalydelsen i denna bestämmelse att frågan huruvida det förekommer något större statligt inflytande ska bedömas med hänsyn till hur ”företagens beslut om priser, kostnader och insatsvaror” fattas. Enligt denna bestämmelse ankommer det nämligen på den berörda tillverkaren/exportören att visa att dess beslut fattas dels ”som svar på marknadssignaler”, dels ”utan ett större statligt inflytande”. Ett uppträdande från statens sida som inte är ägnat att påverka dessa beslut kan följaktligen inte utgöra något ”större statligt inflytande” i den mening som avses i nämnda bestämmelse. Med hänsyn till ordalydelsen i denna bestämmelse, dess syfte och sammanhang, kan uttrycket ”större statligt inflytande” inte likställas med varje form av påverkan på ett företags verksamhet eller delaktighet i dess beslutsprocess, utan ska förstås som ett handlande från de offentliga myndigheternas sida av sådan art att företagets beslut blir oförenliga med villkoren i en marknadsekonomi.
- 21 Förstainstansrätten konstaterade i punkt 88 i den överklagade domen att villkoret i fråga syftar till att pröva om de relevanta besluten av de berörda tillverkarna/exportörerna vägleds av rent affärsmässiga överväganden, typiska för ett företag som utvecklas under marknadsekonomiska förhållanden eller om de snedvrids av andra överväganden, typiska för planekonomier.
- 22 I punkterna 89 och 90 i den överklagade domen konstaterade förstainstansrätten vidare att vad gäller tolkningen och tillämpningen av artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen ska det beaktas att de stater som avses inte ska betraktas som stater med marknadsekonomi, trots de reformer som gjorts där och det är därför berättigat att rådet och kommissionen, vid sin prövning av den bevisning som den berörda exportören har lagt fram, beaktar att företaget i fråga kontrolleras av staten.
- 23 Förstainstansrätten angav dessutom i punkterna 91 och 92 i den överklagade domen att den statliga kontroll som konstaterats i detta fall dock inte i sig är oförenlig med att det berörda företaget fattar affärsmässiga beslut under marknadsmässiga förhållanden. Rådets ståndpunkt i detta förfarande, att den statliga kontrollen utgör ett ”större statligt inflytande”, leder till att bolag kontrollerade av staten som princip utesluts från status som företag som verkar i en marknadsekonomi oberoende av det sammanhang de verkar i och oberoende av de bevis som framlagts.
- 24 Förstainstansrätten slog i punkt 93 i den överklagade domen fast att rådets påståenden om tillsättningen och sammansättningen av Xinanchems styrelse, mot bakgrund av handlingarna i målet, inte kan väcka tvivel om att statens kontroll över bolaget håller sig inom gränserna för normala marknadsmekanismer.
- 25 Förstainstansrätten drog härav i punkt 97 i den överklagade domen slutsatsen att, eftersom kriteriet statlig kontroll inte uttryckligen återfinns bland villkoren i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen, och en sådan kontroll i sig inte räcker för att visa att det förekommer ett ”större statligt inflytande” i den mening som avses i bestämmelsen, är rådets angreppssätt oförenligt med det system som rådet självt upprättat. Efter att i punkt 99 i nämnda dom ha erinrat om att bevisbördan åligger tillverkaren, påpekade förstainstansrätten att Xinanchem lagt fram olika slag av bevisning, vilken dock bedömts vara irrelevant på grund av detta angreppssätt. Förstainstansrätten fann i punkt 102 i den överklagade domen att omständigheterna i skäl 13 i den angripna förordningen mot denna bakgrund inte ger stöd åt rådets slutsats.
- 26 I punkt 109 i den överklagade domen godtog förstainstansrätten följaktligen Xinanchems invändningar avseende rådets bedömning av vilket inflytande staten har över detta bolag och av hur ledamöterna i styrelsen utses respektive styrelsens sammansättning. Förstainstansrätten prövade däremot inte

huruvida den bevisning som detta bolag lagt fram var tillräcklig för att villkoret i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen skulle anses uppfyllt. Den bedömningen ankommer det enligt förstainstansrätten på rådet och kommissionen att göra.

- 27 I en andra del av sin analys undersökte förstainstansrätten i punkterna 110–159 i den överklagade domen invändningarna mot skälen för att inte bevilja företaget status som företag som verkar i en marknadsekonomi, som de anges i skälen 14 och 17 i den omtvistade förordningen, nämligen rörande fastställande av exportpriser.
- 28 Efter att i punkterna 114–120 i den överklagade domen ha underkänt den första invändningen avseende att rådet gjort en felaktig tolkning av artikel 2.7 b och c i grundförordningen och funnit att försäljningen för export är relevant för bedömningen av ansökan om status som företag som verkar i en marknadsekonomi, undersökte förstainstansrätten den andra invändningen. Denna invändning avsåg att rådets bedömning av företagets fastställande av exportpriser är uppenbart felaktig.
- 29 Förstainstansrätten påpekade i punkt 137 i den överklagade domen att det ankommer på Xinanchem att styrka bland annat att dess försäljning på export var förenlig med hur ett företag uppträder som verkar under marknadsmässiga förhållanden och, i synnerhet, att bolaget fritt kunde bestämma sina exportpriser utifrån rent affärsmässiga överväganden och utan något större statligt inflytande. Förstainstansrätten angav därefter i punkt 139 i nämnda dom att staten, genom mekanismen med stämplat från CCCMC på exportkontrakten, utövade en betydande kontroll över detta företag. Förstainstansrätten drog slutligen i punkt 140 i nämnda dom slutsatsen att den skulle kontrollera huruvida institutionerna, med hänsyn till de uppgifter som Xinanchem lade fram under undersökningen – utan att göra en uppenbart oriktig bedömning –, kunnat finna att mekanismen med stämplat från CCCMC på exportkontrakten kunde ligga till grund för slutsatsen att detta företag inte hade visat att företaget uppfyllt det villkoret i fråga.
- 30 Förstainstansrätten fann härvidlag i punkt 141 i den överklagade domen att det framgår av Xinanchems uttalanden, vilka stöddes av CCCMC:s broschyr och en skrivelse från EGA, att systemet i fråga hade inrättats på initiativ av de glyfosattillverkare som är medlemmar i CCCMC, vilket är en icke-statlig organisation. Syftet var att underlätta efterlevnaden av antidumpningslagstiftningen och därmed skydda sig mot klagomål. Det är ur det perspektivet som den kinesiska staten gav CCCMC rätten att stämpla kontrakten och granska exportpriserna inför tullklarering.
- 31 Förstainstansrätten angav vidare i punkt 142 i nämnda dom att det av de ovannämnda handlingarna och en handling från CCCMC framgår att priset fastställdes av glyfosattillverkarna själva.
- 32 Förstainstansrätten angav därefter i punkterna 143–150 i den överklagade domen att Xinanchem lagt fram en rad bevis, däribland såväl uttalanden från detta företag som från CCCMC samt fakturor och exportkontrakt, som styrker att priset i fråga inte var tvingande under undersökningsperioden och att bolaget fritt kunde sätta sina exportpriser på en lägre nivå än vad som fastställts av CCCMC.
- 33 Förstainstansrätten drog härav i punkt 151 i den överklagade domen slutsatsen att dessa omständigheter visar att mekanismen med stämpling av exportkontrakten inte hade påtvingats av staten, att de glyfosattillverkare som var medlemmar i CCCMC själva bestämde priset och att detta inte medfört någon faktisk begränsning av Xinanchems exportverksamhet. Institutionerna kunde följaktligen inte, utan att ifrågasätta bevisvärdet av dessa uppgifter och utan att göra en uppenbart oriktig bedömning, slå fast att staten genom mekanismen i fråga hade utövat en betydande kontroll över priset på den berörda produkten och att denna mekanism utgjorde ett ”större statligt inflytande” i den mening som avses i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen.
- 34 Förstainstansrätten angav därefter i punkterna 152–159 i den överklagade domen att institutionerna inte ifrågasatt dessa bevis och dessa uttalanden och slog fast att institutionernas bedömning av vilken roll CCCMC spelade inte var tillräcklig grund för att, mot bakgrund av de omständigheter som

Xinanchem visat under undersökningen, inte medge status som företag som verkar i en marknadsekonomi. Förstainstansrätten fann följaktligen att talan skulle vinna bifall såvitt avsåg invändningen om att rådet hade gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning vad avser företagets fastställande av exportpriser.

- 35 Vad slutligen gäller rådets argument att Xinanchem, för att nå framgång, hade behövt visa att det var den övergripande bedömningen beträffande förekomsten av större statligt inflytande som utgjorde en uppenbart oriktig bedömning, konstaterade förstainstansrätten i punkt 160 i den överklagade domen att de motiv som angetts i skälen 13, 14 och 17 i den omtvistade förordningen inte, ens sammantagna, kan motivera att företaget nekats status som företag som verkar i en marknadsekonomi. Förstainstansrätten konstaterade, efter att ha erinrat om sin slutsats att institutionerna vid sin bedömning inte beaktat alla relevanta omständigheter som detta företag anfört, att de sålunda konstaterade felen även gäller rådets sammantagna slutsats.

Omständigheter som inträffat under tiden för förfarandet vid domstolen

- 36 Kommissionen inledde den 29 september 2009, till följd av en begäran från EGA, en översyn på grund av att den omtvistade förordningen löpt ut. Samtliga berörda tillverkare/exportörer, däribland Xinanchem, inbjöds att medverka i detta förfarande. Företaget ansåg inte att det behövde medverka i förfarandet mot bakgrund av verkningarna av den överklagade domen och ingav därför den 30 december 2009 en begäran om interimistiska åtgärder. Företaget avsåg därmed att verkställigheten av den överklagade domen inte skulle skjutas upp i avvaktan på att förfarandet avslutades.
- 37 Den 11 februari 2010 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 126/2010 (EUT L 40, s. 1) om förlängning av det tillfälliga upphävandet av den slutgiltiga antidumpningstull som infördes genom förordning (EG) nr 1683/2004. Denna förlängning skedde till följd av kommissionens beslut 2009/383/EG av den 14 maj 2009 om tillfälligt upphävande av den slutgiltiga antidumpningstull som infördes genom rådets förordning (EG) nr 1683/2004 (EUT L 120, s. 20), och gällde en period på nio månader.
- 38 Den 13 december 2010 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 1187/2010 om avslutande av antidumpningsförfarandet på import av glyfosat med ursprung i Folkrepubliken Kina (EUT L 332, s. 31), genom vilken antidumpningsåtgärderna avseende nämnda import upphävdes från och med ikraftträdandet av genomförandeförordningen den 17 december 2010.
- 39 Genom beslut av den 18 maj 2011 i mål C-337/09 P-R, rådet mot Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, slog domstolens ordförande fast att det saknades anledning att pröva begäran om interimistiska åtgärder.

Parternas yrkanden

- 40 Rådet och kommissionen har yrkat att domstolen ska
- i första hand, upphäva den överklagade domen och ogilla den talan om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen som väckts av Xinanchem,
 - i andra hand, återförvisa målet till tribunalen, och
 - förplikta Xinanchem att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.
- 41 Xinanchem har yrkat att domstolen ska

- i första hand, avvisa överklagandet i sin helhet, eller i andra hand, ogilla överklagandet,
 - i tredje hand, för det fall domstolen skulle bifalla överklagandet i sin helhet eller delvis, fastställa tribunalens avgörande att institutionerna har åsidosatt rätten till försvar och på denna grund ogiltigförklara artikel 1 i den omtvistade förordningen såvitt den avser detta företag, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 42 Audace har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandets första grund och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

Överklagandet

- 43 Rådet har anfört tre grunder till stöd för sitt överklagande. Grunderna, som riktar sig mot förstainstansrättens bedömning avser för det första förstainstansrättens bedömning av skälen att neka status som företag som verkar i en marknadsekonomi som de anges i skäl 13 i den omtvistade förordningen och följaktligen betydelsen av den statliga andelen i Xinanchems kapital. För det andra avses förstainstansrättens bedömning av skälen för att neka status som företag som verkar i en marknadsekonomi som de angetts i skälen 14 och 17 i förordningen och således mekanismen med stämpling av exportkontrakten av CCCMC. För det tredje avses förstainstansrättens bedömning av rådets argument att dessa skäl inte kan ifrågasättas vart och ett för sig.

Upptagande till sakprövning

Följderna av att förordning nr 1187/2010 antogs

- 44 Rådet har på begäran av domstolen, i skrivelse av den 25 januari 2011 preciserat att det vidhåller sitt överklagande av två skäl. För det första skulle ett återkallande av överklagandet leda till att den omtvistade förordningen med avseende på Xinanchem skulle ogiltigförklaras med verkan från och med dess antagande (*ex tunc*) medan den, för det fall överklagandet skulle vinna bifall, skulle förbli giltig fram till dess den upphävdes genom förordning nr 1187/2010. För det andra ger den överklagade domen upphov till principfrågor rörande tolkningen av artikel 2.7 c i grundförordningen, vars verkan går utöver förevarande mål.
- 45 Xinanchem begärde, efter det att beslutet i det ovannämnda målet rådet mot Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group meddelades, i skrivelse av den 29 juni 2011, att domstolen skulle slå fast att det saknades anledning att pröva överklagandet. Xinanchem anser att ett sådant fastställande är nödvändigt bland annat mot bakgrund av punkt 44 i beslutet. I denna punkt angav domstolen att den omständigheten att rättsliga frågeställningar kunde komma att uppstå i framtida fall som liknar det som gett upphov till begäran om interimistiska åtgärder inte räckte för att bifalla denna begäran.
- 46 Det ska i detta sammanhang erinras om att domstolen kan avvisa ett överklagande, när det efter tribunalens dom har inträffat en omständighet som medför att domen inte längre är till skada för klaganden. En förutsättning för att en klagande ska ha ett berättigat intresse av att överklaga är nämligen att utgången av överklagandet kan medföra någon fördel för honom (se dom av den 19 oktober 1995 i mål C-19/93 P, Rendo m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. I-3319, punkt 13, beslut av den 25 januari 2001 i mål C-111/99 P, Lech-Stahlwerke mot kommissionen, REG 2001, s. I-727, punkt 18, samt av den 8 april 2008 i mål C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland mot kommissionen, REG 2008, s. I-2217, punkt 48).
- 47 Antagandet av förordning nr 1187/2010 har emellertid inte på något sätt inneburit att den överklagade domen inte får några följder för rådet.

- 48 Genom den överklagade domen ogiltigförklarades nämligen den omtvistade förordningen, såvitt avser Xinanchem, med verkan från dess antagande (*ex tunc*), vilket medför att den med avseende på nämnda företag aldrig haft verkan. Enligt förordning nr 1187/2010 upphävdes däremot inte den omtvistade förordningen förrän den 17 december 2010, det vill säga när den förstnämnda förordningen trädde i kraft.
- 49 Om domstolen följaktligen skulle bifalla rådets överklagande och ogilla den talan om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen som Xinanchem väckte vid förstainstansrätten, skulle detta nämligen medföra att nämnda förordning åter integrerades i unionens rättsordning såvitt avser perioden mellan den 24 september 2004, då den antogs, och den 17 december 2010, då den upphävdes. Det är således utrett att överklagandet fortfarande kan medföra en fördel för rådet.
- 50 Denna situation skiljer sig således i grunden från den som gett upphov till beslutet i det ovannämnda målet rådet mot Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, vilken kännetecknades av att skäl som Xinanchem åberopat till stöd för sin begäran om interimistiska åtgärder inte längre var för handen sedan förordning nr 1187/2010 trätt ikraft, vilket ledde till att begäran därefter endast motiverades av intresset av att få en lösning på de rättsliga frågor som väckts med avseende på framtida liknande fall och av den hypotetiska risken att kommissionen i framtiden kunde komma att återuppta antidumpningsförfarandet vad gäller import av glyfosat med ursprung i Kina (se punkterna 39–48 i nämnda beslut).
- 51 Det ska tilläggas att inte heller antagandet av förordning nr 1187/2010 medförde att tvisten mellan parterna löstes och att överklagandet således förlorade sitt föremål av den anledningen (se, analogt, bland annat beslut av den 1 december 2004 i mål C-498/01 P, harmoniseringsbyrån mot Zapf Creation, REG 2004, s. I-11349, punkt 12, och dom av den 21 december 2011 i mål C-27/09 P, Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran, REU 2011, s. I-13427, punkt 48).
- 52 Rådet vidhåller nämligen att det var rätt att neka Xinanchem status som företag som verkar i en marknadsekonomi och att den omtvistade förordningen skulle ha varit tillämplig på företaget fram till dess att den upphävdes.
- 53 Härav följer att antagandet av förordning nr 1187/2010 inte medfört att talan inte kan tas upp till sakprövning.

De övriga skäl för avvisning som åberopats

- 54 Xinanchem har hävdatt att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning, eftersom rådet har ifrågasatt de fastställanden av omständigheterna och den bedömning av bevisen som förstainstansrätten gjorde utan att ange på vilket sätt den senare gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.
- 55 Det ska erinras om att det framgår av artikel 225 EG och artikel 58 första stycket i domstolens stadga att tribunalen ensam är behörig att dels fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels bedöma dessa faktiska omständigheter. Det är endast när det framgår av handlingarna i målet att de omständigheter som tribunalen fastställt är materiellt oriktiga respektive när bevisningen till stöd för dessa omständigheter har missuppfattats som ett sådant fastställande eller en sådan bedömning utgör en sådan rättsfråga som är underställd domstolens kontroll inom ramen för överklagandet. Domstolen är däremot, enligt artikel 256 FEUF, behörig att pröva tribunalens rättsliga bedömning av dessa omständigheter och de rättsliga följderna därav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2009 i mål C-440/07 P, kommissionen mot Schneider Electric, REG 2009, s. I-6413, punkterna 103 och 104, samt av den 29 mars 2011 i mål C-352/09 P, ThyssenKrupp Nirosta mot kommissionen, REU 2011, s. I-2359, punkterna 179 och 180 och där angiven rättspraxis).

- 56 Rådet har med sin första grund för överklagandet kritiserat förstainstansrätten för att ha gjort en felaktig tolkning av artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen och för att, med stöd av denna tolkning, felaktigt ha funnit att de omständigheter som angetts i den omtvistade förordningen, särskilt den omständigheten att Xinanchem i praktiken kontrollerades av staten, var otillräckliga för att ensamma visa att det förekom ett ”större statligt inflytande” i den mening som avses i denna bestämmelse och, följaktligen, för att neka företaget status som företag som verkar i en marknadsekonomi, utan att de bevis som företaget lagt fram beaktades.
- 57 Denna grund avser således inte förstainstansrättens fastställande av omständigheterna eller bedömning av bevisningen, utan tolkningen av en rättsregel och dess tillämpning på omständigheter som konstaterats av rådet.
- 58 Vad beträffar den andra grunden till stöd för överklagandet, så avser denna grund bland annat den omständigheten att förstainstansrätten, när den fann att rådet och kommissionen hade gjort en uppenbart felaktig bedömning av mekanismen med stämpling av exportkontrakt som sköttes av CCCMC, hade missuppfattat det stora utrymme för skönsmässig bedömning som dessa institutioner har vid tillämpningen av kriterierna i artikel 2.7 c i grundförordningen. Såsom generaladvokaten har angett i punkt 33 i sitt förslag till avgörande, är frågan om hur långt de ansvariga unionsinstitutionernas utrymme för skönsmässig bedömning sträcker sig när det gäller komplicerade ekonomiska sammanhang och var gränserna för unionsdomstolens kontroll ska dras i detta sammanhang en rättsfråga som EU-domstolen har att avgöra i målet om överklagande.
- 59 Vad gäller den tredje grunden för överklagandet, har rådet till stöd för denna grund åberopat samma rättsliga fel som förstainstansrätten påstås ha begått som dem som ligger bakom de två första grunderna. Följaktligen äger övervägandena i punkterna 56–58 i förevarande dom även tillämpning på den tredje grunden.
- 60 Xinanchem har vidare gjort gällande att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning, eftersom rådet avser att använda sin egen tolkning av artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen, såsom den tillämpades under den administrativa undersökningen och som den försvarades av rådet vid förstainstansrätten trots att den sistnämnda domstolen inte godtog tolkningen. Överklagandet utgör således endast en upprepning av de argument som redan framlagts vid förstainstansrätten.
- 61 Det är tillräckligt att konstatera att när en klagande har ifrågasatt tribunalens tolkning eller tillämpning av unionsrätten, kan de rättsfrågor som prövades av tribunalen på nytt tas upp till diskussion i målet om överklagande. Om klaganden inte på detta sätt kunde utforma sitt överklagande med stöd av grunder och argument som redan har åberopats vid tribunalen, skulle överklagandeinstitutet nämligen mista en del av sin innebörd (dom av den 23 april 2009 i mål C-425/07 P, AEPI mot kommissionen, REG 2009, s. I-3205, punkt 24, och av den 29 juli 2010 i mål C-54/09 P, Grekland mot kommissionen, REU 2010, s. I-7537, punkt 43).
- 62 Av det anförda följer att överklagandet kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

Den första grunden: Betydelsen av den statliga andelen i Xinanchems kapital

– Parternas argument

- 63 Rådet och kommissionen har gjort gällande att förstainstansrätten gjorde en felaktig tolkning av begreppet ”större statligt inflytande” i den mening som avses i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen när den slog fast att den omständigheten att aktiefördelningen gjorde det möjligt för de offentliga aktieägarna att kontrollera Xinanchem inte nödvändigtvis medförde att det förekom ett sådant inflytande.
- 64 En sådan tolkning strider för det första mot ordalydelsen i nämnda bestämmelse och leder till att kravet på att det inte ska förekomma något större statligt inflytande faller bort som självständigt kriterium. För det andra motsvarar inte denna tolkning den vanliga betydelsen av uttrycket ”större”, vilket avser graden av statligt inflytande och inte på vilket sätt inflytandet sker eller verkningarna därav. För det tredje strider tolkningen mot kravet att tolka artikel 2.7 b och c restriktivt på grund av bestämmelsens undantagskaraktär. För det fjärde beaktade inte förstainstansrätten den omständigheten att denna bestämmelse ska tolkas mot bakgrund av artikel 9.5 i grundförordningen och att status som företag som verkar i en marknadsekonomi inte ska ges till en tillverkare som inte ens uppfyller kraven för individuell behandling. Förstainstansrättens tolkning skulle för det femte leda till att bevisbördan omkastades samt till ogenomförbara resultat.
- 65 Xinanchem och Audace anser att de argument som framförts av rådet och kommissionen saknar grund och att förstainstansrätten på goda grunder underkände dessa institutioners tolkning på grund av att denna tolkning ledde till införandet av villkor som gick utöver vad som föreskrivs i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen.

– Domstolens bedömning

- 66 Det anges i artikel 2.7 a i grundförordningen att i fråga om import från länder utan marknadsekonomi ska normalvärdet, med avvikelse från de regler som föreskrivs i artikel 2.1–2.6 i densamma, i princip bestämmas på grundval av priset eller det konstruerade värdet i ett tredjeland med marknadsekonomi. Syftet med denna bestämmelse är nämligen att undvika att hänsyn tas till de priser och kostnader som gäller i ett land som inte tillämpar marknadsekonomi, eftersom dessa parametrar i sådana länder inte utgör det normala resultatet av marknadskrafterna (se dom av den 29 maj 1997 i mål C-26/96, Rotexchemie, REG 1997, s. I-2817, punkt 9, och av den 22 mars 2012 i mål C-338/10, GLS, punkt 20).
- 67 Enligt artikel 2.7 b i grundförordningen ska emellertid, i fråga om antidumpningsundersökningar rörande import från bland annat Kina, normalvärdet bestämmas i enlighet med artikel 2.1–2.6 i densamma om det, på grundval av korrekt underbyggda ansökningar från en eller flera tillverkare som är föremål för undersökningen och i enlighet med de kriterier som anges under c i samma artikel, visas att marknadsekonomiska förhållanden råder för tillverkaren eller tillverkarna vad gäller produktion och försäljning av den berörda likadana produkten.
- 68 Det framgår av skälen 4 och 5 i förordning nr 905/98 att införandet av artikel 2.7 b och c i grundförordningen motiverades av att reformprocessen i bland annat Kina har ändrat dess ekonomi i grunden och lett till att det uppstått företag för vilka marknadsekonomiska förhållanden råder, vilket lett till att detta land har utvecklats i riktning bort från de ekonomiska omständigheter som låg till grund för att systematiskt tillämpa metoden med jämförbart tredjeland.

- 69 Då Folkrepubliken Kina trots dessa reformer ännu inte utgör en marknadsekonomi med avseende på export som nödvändigtvis omfattas av reglerna i artikel 2.1–2.6 i grundförordningen, ankommer det enligt artikel 2.7 c i samma förordning på varje tillverkare som önskar dra nytta av dessa regler att framlägga tillräcklig bevisning om att de är verksamma under marknadsmässiga förhållanden.
- 70 Det åligger rådet och kommissionen att bedöma huruvida de uppgifter som lämnats av tillverkaren är tillräckliga för att bevisa att villkoren i artikel 2.7 c för att beviljas status som företag som verkar i en marknadsekonomi är uppfyllda, och det åligger unionsdomstolen att pröva huruvida något uppenbart fel begåtts vid denna bedömning (se dom av den 2 februari 2012 i mål C-249/10 P, Brosmann Footwear (HK) m.fl. mot rådet, punkt 32).
- 71 Det är ostridigt i målet att Xinanchem nekats status som företag som verkar i en marknadsekonomi enbart på grund av att detta företag inte visat att det uppfyller kriteriet i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen och att kommissionen fann att övriga kriterier var uppfyllda.
- 72 Enligt nämnda artikel 2.7 c första strecksatsen ska tillverkaren framlägga tillräcklig bevisning om att företagets beslut om priser, kostnader och insatsvaror, exempelvis vad gäller råmaterial, kostnader för teknik och arbetskraft, produktion, försäljning samt investeringar, fattas som svar på marknadssignaler som återspeglar utbud och efterfrågan och utan ett större statligt inflytande i detta hänseende, och att kostnader för de viktigaste insatsvarorna i stort sett återspeglar marknadsvärden.
- 73 Enligt denna bestämmelse inrättas således ett dubbelt villkor med avseende på vissa affärsmässiga beslut från företagets sida samt ett villkor avseende de faktiska kostnaderna för de viktigaste insatsvarorna.
- 74 Förstainstansrätten angav således i punkt 39 i den överklagade domen att kommissionen inte haft några invändningar vad avser villkoret att kostnaderna för de viktigaste insatsvarorna i stort sett ska återspegla marknadsvärden. Parterna har således olika uppfattningar enbart vad avser tolkningen och tillämpningen av det dubbla villkoret, enligt vilket tillverkarens beslut om priser, kostnader och insatsvaror ska fattas som svar på marknadssignaler och utan ett större statligt inflytande i detta hänseende.
- 75 Rådet och kommissionen har närmare bestämt ifrågasatt förstainstansrättens tolkning av den andra delen i detta dubbla villkor, genom att göra gällande att den statliga kontrollen som den beskrivits i skäl 13 i den omtvistade förordningen nödvändigtvis kan likställas med ett ”större statligt inflytande” i den mening som avses i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen. Följaktligen skulle rådet och kommissionen, i motsats till vad förstainstansrätten har fastslagit, ha kunnat neka Xinanchem status som företag som verkar i en marknadsekonomi utan att beakta de bevis som detta företag framlagt för att visa att dess beslut avseende priser, kostnader och insatsvaror fattades i enlighet med detta dubbla villkor.
- 76 I skäl 13 i den omtvistade förordningen fann rådet att trots att de flesta aktierna i Xinanchem ägdes av privatpersoner detta företag ändå stod under statlig kontroll, eftersom de icke-statliga aktierna var spridda på ett stort antal ägare och det största aktieblocket i företaget ägdes av staten. Dessutom var styrelsen utsedd av staten och majoriteten av styrelseledamöterna var antingen statstjänstemän eller tjänstemän i statsägda företag.
- 77 Vad gäller det sistnämnda konstaterandet fann förstainstansrätten i punkterna 94 och 95 i den överklagade domen, utan att vare sig rådet eller kommissionen haft några invändningar, att vad för det första gäller påståendet om tillsättningen av styrelsen, framgår det av handlingarna i målet att detta avser den omständigheten att de offentliga aktieägarna, till följd av att det privata ägandet är så spritt, kan kontrollera bolagsstämman och därmed i praktiken avgöra styrelsens sammansättning. Vad för det andra gäller påståendet att huvuddelen av styrelsen utgjordes av statstjänstemän eller personer

från statliga företag, påpekade förstainstansrätten att detta påstående grundade sig på den omständigheten att Xinanchem kontrolleras av staten, särskilt det förhållandet att tre av nio ledamöter var knutna till företaget genom anställningsförhållande eller genom ett tjänsteavtal.

- 78 Förstainstansrätten gjorde emellertid en riktig bedömning när den i bland annat punkterna 98 och 107 i den överklagade domen slog fast att statlig kontroll, som den i målet aktuella, i princip inte kunde likställas med ett ”större statligt inflytande” i den mening som avses i artikel 2.7 c första strecksatsen, och att rådet och kommissionen således inte kunde undgå skyldigheten att beakta den bevisning som tillverkaren i fråga lagt fram rörande det konkreta faktiska, rättsliga och ekonomiska sammanhang som denna verkar i.
- 79 Det framgår nämligen uttryckligen av ordalydelsen i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen att denna bestämmelse inte omfattar allt statligt inflytande utan endast sådant som avser priser, kostnader och insatsvaror.
- 80 Vidare innebär den omständigheten att uttrycket inflytande används att det inte är tillräckligt att staten kan påverka dessa beslut i viss utsträckning utan det krävs att staten faktiskt är inblandad i besluten.
- 81 För övrigt ska det vara fråga om ett ”större” inflytande över tillverkarens beslut om priser, kostnader och insatsvaror. Det är således utrett att artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen, vilket rådet och kommissionen också har medgett, tillåter ett visst statligt inflytande över dessa beslut.
- 82 Frågan om huruvida det rör sig om ett större statligt inflytande över nämnda beslut eller ej ska prövas mot bakgrund av bestämmelsens syfte, vilket är att säkerställa att tillverkaren verkar i en marknadsekonomi, och särskilt att de kostnader som denna får vidkännas och det pris som tas ut följer av de fria marknadskrafterna. Ett statligt inflytande som varken till sin natur eller genom de verkningar det får kan medföra att tillverkarens beslut avseende priser, kostnader och insatsvaror är oförenligt med marknadsekonomiska förhållanden kan inte betraktas som ett större inflytande.
- 83 Den statliga kontrollen i det aktuella fallet, som den angetts av institutionerna, bland annat i skäl 13 i den omtvistade förordningen, är inte till sin natur oförenligt med marknadsekonomiska förhållanden. Den omständigheten att de offentliga aktieägarna på grund av aktiefördelningen – trots att de är minoritetsägare – i praktiken kan kontrollera Xinanchems bolagsstämma och därmed utse styrelsen medför visserligen att staten har ett visst inflytande över företaget. Härav följer emellertid inte att de verkligen är fråga om statlig inblandning, och för övrigt i än mindre grad, ett större inflytande över företagets beslut avseende priser, kostnader och insatsvaror. Inte heller innebär den omständigheten att en del av ledamöterna i företagets styrelse är knutna till företaget genom anställningsförhållande eller genom ett tjänsteavtal att det nödvändigtvis ska anses föreligga ett sådant inflytande.
- 84 I skäl 13 i den omtvistade förordningen uppges inte ens att det skulle ha skett en statlig inblandning i de nämnda besluten av Xinanchem, utan det anges endast att detta företag ändå anses stå under statlig kontroll och vara föremål för ett större statligt inflytande.
- 85 De i skäl 13 angivna omständigheterna innebär inte att det definitivt kan uteslutas att Xinanchem fattar sina beslut om priser, kostnader och insatsvaror som svar på marknadssignaler som återspeglar utbud och efterfrågan och utan ett större statligt inflytande i detta hänseende. Det ankommer därför på rådet och kommissionen att bedöma huruvida den bevisning som framlagts av detta företag är tillräcklig för att visa att företaget uppfyller det dubbla villkor som anges i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen.
- 86 Såsom förstainstansrätten angav i punkterna 90 och 98 i den överklagade domen är det motiverat att rådet och kommissionen, vid sin prövning av den framlagda bevisningen och mot bakgrund av deras vidsträckta utrymme för skönsmässig bedömning på detta område, beaktar att Xinanchem i bolagsrättsligt hänseende kontrolleras av staten. När det är fråga om ett land utan marknadsekonomi

motiverar nämligen den omständigheten att ett företag i detta land i praktiken kontrolleras av offentliga aktieägare allvarliga tvivel vad gäller frågan huruvida detta företags ledning är tillräckligt självständig i förhållande till staten för att självständigt kunna fatta sina beslut om priser, kostnader och insatsvaror som svar på marknadssignaler.

- 87 Såsom förstainstansrätten konstaterade, bland annat i punkterna 99, 100 och 107 i den överklagade domen och som rådet uttryckligen bekräftade vid förhandlingen vid domstolen, hade dock rådet och kommissionen på grund av sin tolkning av artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen avstått från att göra en bedömning av den bevisning som framlagts av Xinanchem och underlät därmed att beakta denna bevisning.
- 88 Den ovan angivning tolkningen av nämnda bestämmelse, vilken i allt väsentligt motsvarar den tolkning på vilken förstainstansrätten grundade sin analys, påverkas inte av de argument som framförts till stöd för den första grunden för överklagandet.
- 89 Den omständigheten att artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen tolkas så att den statliga kontrollen, som den beskrivits i skäl 13 i den omtvistade förordningen, inte nödvändigtvis likställs med ett större statligt inflytande i den mening som avses i nämnda bestämmelse, leder inte till att villkoret att tillverkaren ska fatta sina beslut om priser, kostnader och insatsvaror utan ett sådant inflytande inte gäller.
- 90 Även om tillverkaren har fattat dessa beslut enbart i beaktande av marknadssignaler utgör nämnda villkor hinder för att företaget ska ges status som företag som verkar i en marknadsekonomi om staten ingriper på ett betydande sätt i de fria marknadskrafterna. Status som företag som verkar i en marknadsekonomi kan endast ges till en aktör om de kostnader som denna har och de priser som tillämpas följer av de fria marknadskrafterna och efterfrågan. Så är exempelvis inte fallet när staten har ett direkt inflytande över priset för vissa råmaterial eller för arbetskraft. Även om tillverkaren under dessa omständigheter fattar sina beslut om priser, kostnader och insatsvaror som svar på marknadssignaler, medför ett större statligt inflytande i detta hänseende att villkoren för ett företag som verkar under marknadsmässiga förhållanden inte kan anses uppfyllda med avseende på denna tillverkare. Den andra delen av det dubbla villkoret i nämnda bestämmelse är således, vad gäller såväl företag som i praktiken kontrolleras av staten som alla andra tillverkare, självständig i förhållande till den första delen av detta dubbla villkor.
- 91 Nämnda tolkning innebär dessutom inte att bevisbördan, som enligt vad som angetts i såväl punkterna 35 och 99 i den överklagade domen som i punkterna 70 och 85 i förevarande dom ankommer på tillverkaren, omkastas. Förvisso medför denna tolkning dessutom att rådet och kommissionen, också i en situation som den här aktuella, måste beakta den bevisning som framlagts av tillverkaren med nödvändig omsorg för att avgöra huruvida bevisningen räcker för att visa att detta dubbla villkor är uppfyllt. Dessa institutioner behåller emellertid sitt vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning när de prövar denna bevisning.
- 92 Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 84–88 i sitt förslag till avgörande kan institutionernas ståndpunkt inte motiveras med påståendet att det är nödvändigt att tolka artikel 2.7 c i grundförordningen mot bakgrund av artikel 9.5 andra stycket i grundförordningen när det i det aktuella fallet är fråga om ett företag vars aktiemajoritet innehas av enskilda men där företaget i praktiken kontrolleras av staten.
- 93 Vad slutligen gäller argumentet avseende att artikel 2.7 b och c i grundförordningen är av undantagskaraktär, konstaterar domstolen att kravet på restriktiv tolkning inte ger institutionerna möjlighet att tolka och tillämpa denna bestämmelse på ett sätt som strider mot dess ordalydelse och syfte.
- 94 Av det anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Mekanismen med stämpling av exportkontrakten

Parternas argument

- 95 Rådet och kommissionen har med sin andra grund hävdade att förstainstansrätten har överskridit gränserna för domstolsprövningen när den slog fast att dessa institutioner hade gjort en uppenbart oriktig bedömning i fråga om mekanismen med stämpling av exportkontrakt vilken handhas av CCCMC. De anser nämligen att deras slutsats, enligt vilken denna mekanism utgör ett större statligt inflytande över fastställandet av exportpriserna för Xinanchems varor, inte går utöver det vidsträckta utrymme för skönsmässig bedömning som de förfogar över vad gäller tillämpningen av artikel 2.7 c i grundförordningen.
- 96 Rådet och kommissionen har bland annat gjort gällande att förstainstansrättens slutsats, enligt vilken CCCMC var ett icke-statligt organ och systemet med pris och lägsta pris hade inrättats av dess medlemmar, saknar betydelse och dessutom är felaktig. Det finns inga bevis för att medlemmarna i CCCMC var verksamma under marknadsmässiga förhållanden. Tvärtom tyder den omständigheten att endast 2 av 39 kinesiska tillverkare begärt att få status som företag som verkar i en marknadsekonomi på att en majoritet av dessa företag inte verkar under sådana förhållanden. Det ska därför presumeras att CCCMC:s handlande utgör ett handlande av ett organ som verkar i en statligt styrd ekonomi och att det genom nämnda system för priskontroll skapas en inskränkning i enskilda exportörers frihet som grundas på överväganden som inte hör till en marknadsekonomi. Den senare slutsatsen stöds dessutom av den omständigheten att den kinesiska tullmyndigheten endast medger export om exportkontraktet stämplats av CCCMC.
- 97 Rådet och kommissionen gjorde dessutom, tvärtemot vad förstainstansrätten slog fast, en riktig bedömning när de fann att de bevis som lagts fram av Xinanchem avseende dess exportpriser saknade betydelse. Dessa bevis avsåg endast den omständigheten att det förekommit exporttransaktioner, som stämplats av CCCMC, och där priset understeg lägsta priset. Sådana bevis är emellertid inte tillräckliga för att vederlägga den omständigheten att det aktuella systemet gör det möjligt för CCCMC att kontrollera exportpriserna. I synnerhet innebär inte det förhållandet att vissa exporttransaktioner skett till pris som understiger lägsta priset att det därav är möjligt att dra slutsatsen att andra exporttransaktioner till sådana priser nekats. Förstainstansrätten har grundat sin bedömning på konstaterandet att institutionerna ska bedöma hur priserna tillämpas för att kunna avgöra huruvida ett system, såsom det här aktuella, faktiskt innebär en inskränkning av exportörernas möjlighet att självständigt fastställa exportpriserna. Detta konstaterande innebär inte enbart att bevisbördan omkastas utan även att det blir omöjligt för institutionerna att uppfylla detta beviskrav, eftersom det i praktiken är omöjligt att visa att staten faktiskt varit inblandad i prissättningen.
- 98 Xinanchem har gjort gällande att det saknas stöd för den andra grunden, även om den skulle kunna tas upp till sakprövning.

– Domstolens bedömning

- 99 Förstainstansrätten fann, efter att i punkterna 141–150 i den överklagade domen ha prövat den bevisning som framlagts av Xinanchem, i punkt 151 i samma dom att dessa uppgifter visade att mekanismen i fråga inte hade påtvingats av staten, att de glyfosattillverkare som var medlemmar i CCCMC själva bestämde priset och att denna inte medfört någon faktisk begränsning av Xinanchems exportverksamhet. Institutionerna kunde följaktligen inte, utan att ifrågasätta bevisvärdet av dessa uppgifter och utan att göra en uppenbart oriktig bedömning, slå fast att staten genom mekanismen i fråga hade utövat en betydande kontroll över priset på den berörda produkten och att denna mekanism utgjorde ett "större statligt inflytande" i den mening som avses i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen.

- 100 Rådet och kommissionen har emellertid inte gjort gällande att förstainstansrätten, vad gäller undersökningen och fastställandet av de faktiska omständigheterna i punkterna 141–151 i den överklagade domen, har missuppfattat dessa. Såsom förstainstansrätten angett i punkterna 152–155 i den överklagade domen har vidare dessa institutioner inte bestritt att dessa bevis skulle ha tillräckligt bevisvärde.
- 101 Det ska anges att förstainstansrätten inte på något sätt slagit fast att dessa omständigheter hade bevisvärde och att de visade att CCCMC inte förelagt Xinanchem vilka priser som skulle tas ut på export av glyfosat. Förstainstansrätten fann tvärtom, i punkterna 151–155 i den överklagade domen, att rådet och kommissionen hade kunnat ifrågasätta bevisvärdet av dessa omständigheter.
- 102 Vad avser kommissionens argument att den omständigheten att CCCMC hade möjlighet att avstå från att stämpla exportkontrakt om referenspriset inte följts skulle utgöra ett tillräckligt *prima facie*-bevis för att de förekommer statlig inblandning i fastställandet av priserna, ska det konstateras att institutionerna inte kan begränsa sin bedömning till att göra en analys av situationen vid första påseendet när tillverkare lägger fram bevis som kan minska bevisvärdet av den förstnämnda situationen.
- 103 Förstainstansrätten har vidare, tvärtemot vad rådet och kommissionen har gjort gällande, inte omkastat bevisbördan genom att i punkt 157 i den överklagade domen finna att institutionerna i det aktuella fallet var skyldiga att vid sin bedömning av mekanismen med stämpling av exportkontrakt som administrerades av CCCMC beakta den bevisning som framlagts av Xinanchem och som kunde visa att denna mekanism inte lett till en faktisk begränsning av dess exportverksamhet.
- 104 Det ankommer nämligen inte på rådet och kommissionen att visa att den mekanism med stämpling av exportkontrakt som administreras av CCCMC faktiskt leder till ett större statligt inflytande över exportpriserna. Dessa institutioner är emellertid, i enlighet med principen om god förvaltningssed, skyldiga att med opartiskhet undersöka de bevis som framlagts av tillverkaren och beakta samtliga relevanta omständigheter vid sin bedömning av följderna av denna mekanism för nämnda tillverkare vad avser exportpriserna.
- 105 Förstainstansrätten slog i förevarande fall inte fast att det ankommer på institutionerna att bevisa att nämnda mekanism faktiskt begränsat Xinanchems möjlighet att fastställa sina exportpriser utan endast att de inte gjort en sådan bedömning av den bevisning som framlagts av detta företag som motsvarar den skyldighet som följer av föregående punkt i denna dom.
- 106 På området för den gemensamma handelspolitiken och särskilt i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder, förfogar dessa institutioner över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning med hänsyn till de komplicerade ekonomiska, politiska och juridiska situationer som de ska bedöma (dom av den 27 september 2007 i mål C-351/04, Ikea Wholesale, REG 2007, s. I-7723, punkt 40, av den 28 februari 2008 i mål C-398/05, AGST Draht- und Biegetechnik, REG 2008, s. I-1057, punkt 33, av den 11 februari 2010 i mål C-373/08, Hoesch Metals and Alloys, REU 2010, s. I-951, punkt 61, samt av den 16 februari 2012 i de förenade målen C-191/09 P och C-200/09 P, rådet och kommissionen mot Interpipe Niko Tube och Interpipe NTRP, punkt 63). Institutionerna hade kunnat beakta samtliga tillgängliga indicier för att bedöma huruvida den bevisning som framlagts av Xinanchem var övertygande och tillräcklig för att skingra tvivlen om huruvida företaget, på grund av den aktuella mekanismen, inte åtnjöt frihet att fastställa sina exportpriser. Dessutom ska, som förstainstansrätten angett i punkt 36 i den överklagade domen, företaget i fråga inte beviljas status som företag som verkar i en marknadsekonomi om det råder något tvivel om huruvida villkoren i artikel 2.7 c i grundförordningen är uppfyllda.
- 107 Detta stora utrymme för skönsmässig bedömning befriar emellertid inte institutionerna från skyldigheten att beakta relevanta bevis som framlagts av tillverkaren. Domstolen har redan fastslagit att kontrollen av att skyddsregler som ges av unionens rättsordning i administrativa förfaranden

efterkoms är av än mer grundläggande betydelse när dess institutioner innehar ett stort utrymme för skönsmässig bedömning (se dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München, REG 1991, s. I-5469, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 11, s. 453, och av den 6 november 2008 i mål C-405/07 P, Nederländerna mot kommissionen, REG 2008, s. I-8301, punkt 56).

108 Av det anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden: Huruvida rådets och kommissionens sammantagna slutsats kan godtas

109 Rådets tredje grund avser punkt 160 i den överklagade domen. I denna punkt slog förstainstansrätten fast att motiven för att neka status som företag som verkar i en marknadsekonomi, som de angetts i skälen 13, 14 och 17 i den omtvistade förordningen, inte ens sammantagna kan ge stöd för att neka sådan status. De felaktigheter som konstaterats för vart och ett av dessa skäl separat påverkar nämligen även institutionernas sammantagna bedömning. Rådet har, utan att åberopa några särskilda argument, begränsat sig till att hävda att förstainstansrättens konstaterande i detta avseende är felaktigt på samma sätt som dess slutsatser vad gäller överklagandets första och andra grund.

110 Då det emellertid konstaterats att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser någon av dessa två grunder och rådet inte anført några särskilda argument till stöd för sin tredje grund, kan överklagandet inte heller vinna bifall på den grunden.

111 Överklagandet ska följaktligen ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

112 Enligt artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna ska domstolen, när överklagandet ogillas, besluta om rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 i samma rättegångsregler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Xinanchem och Audace har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de kostnader som förorsakats av det interimistiska förfarandet. Rådet har tappat målet och ska därför ersätta rättegångskostnaderna.

113 Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska kommissionen, som intervenerat i första instans, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Överklagandet ogillas.**
- 2) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de kostnader som förorsakats av det interimistiska förfarandet.**
- 3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter