



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 10 september 2015\*

”Begäran om förhandsavgörande — Dumpning — Antidumpningstull som införts på import av keramiska plattor med ursprung i Kina — Genomförandeförordning (EU) nr 917/2011 — Giltighet — Förordning (EG) nr 1225/2009 — Artikel 2.7 a — Normalvärdet — Fastställande på grundval av priset i ett tredje land med marknadsekonomi — Val av lämpligt tredje land — Omsorgsplikt — Rätten till försvar — Motiveringsskyldighet — Stickprov”

I mål C-687/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Finanzgericht München (Förbundsrepubliken Tyskland) genom beslut av den 24 oktober 2013, som inkom till domstolen den 30 december 2013, i målet

**Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH**

mot

**Hauptzollamt Regensburg,**

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Ó Caoimh (referent), C. Toader, E. Jarašiūnas och C. G. Fernlund,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 december 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH, genom B. Enders, Rechtsanwalt,
- Europeiska unionens råd, genom S. Boelaert, i egenskap av ombud, biträdd av R. Bierwagen, Rechtsanwalt,
- Europeiska kommissionen, genom M. França, T. Maxian Rusche och R. Sauer, samtliga i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: tyska.

och efter att den 21 maj 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,  
följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av 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).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (nedan kallat Fliesen-Zentrum) och Hauptzollamt Regensburg (tullmyndigheten i Regensburg, nedan kallad Hauptzollamt) om sistnämnda myndighets påförande av preliminär antidumpningstull på Fliesen-Zentrums import av keramiska plattor från Kina.

### Tillämpliga unionsrättsliga bestämmelser

#### *Grundförordningen*

- 3 I artikel 1.1 i 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 (EUT L 343, s. 51) (nedan kallad grundförordningen) fastställs att "[e]n antidumpningstull får tillämpas på alla dumpade produkter vilkas övergång till fri omsättning inom [Europeiska unionen] vållar skada".
- 4 I artikel 2 i denna förordning, som har rubriken "Fastställande av dumpning", föreskrivs i punkterna 1–6 regler för sådant fastställande vid import från tredjeländer med marknadsekonomi. I punkt 1 anges särskilt följande:

"Normalvärdet ska vanligtvis grundas på de priser som oberoende kunder i exportlandet har betalat eller ska betala vid normal handel.

Om exportören i exportlandet inte tillverkar eller säljer den likadana produkten får dock normalvärdet fastställas på grundval av andra försäljares eller producenters priser.

..."

- 5 Artikel 2.7 a i grundförordningen har följande lydelse:

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

..."

6 I artikel 2.10 i grundförordningen 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. ...”

7 Artikel 3 i grundförordningen har rubriken ”Fastställande av skada”. Artikel 3.2 och 3.3 har följande lydelse:

”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

b) denna imports inverkan på [unions]industrin.

3. Med avseende på den dumpade importens omfattning ska det övervägas huruvida en betydande ökning av dumpad import ägt rum antingen i absoluta tal eller i förhållande till produktion eller konsumtion i [unionen]. 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. Varken en enskild faktor eller flera av dessa faktorer behöver nödvändigtvis vara avgörande.”

8 I artikel 9.4 i grundförordningen föreskrivs följande:

”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 [unions]industrin.”

9 Artikel 17 i grundförordningen har rubriken ”Stickprov”. I artikel 17.1 föreskrivs att ”[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”.

10 I artikel 17.2 i grundförordningen anges att ”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”.

11 I artikel 18.1 och 18.5 i grundförordningen föreskrivs 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. Om det framkommer att någon berörd part har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter ska dessa lämnas utan beaktande och tillgängliga uppgifter kan användas. Berörda parter bör göras uppmärksamma på konsekvenserna av bristande samarbete.

...

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 prislister, 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.”

- 12 I artikel 20.4 i grundförordningen, som avser parternas begäran om utlämnande av uppgifter, föreskrivs följande:

”Ett slutligt utlämnande av uppgifter ska ske skriftligen. Det ska ske så snart som möjligt med beaktande av skyddet för konfidentiella uppgifter och normalt sett senast en månad innan ett slutgiltigt beslut fattas eller innan kommissionen lämnar förslag till slutliga åtgärder enligt artikel 9. Om kommissionen vid den tidpunkten inte kan utlämna vissa omständigheter eller överväganden ska dessa utlämnas så snart som möjligt. Utlämnande av uppgifter ska inte inverka på något beslut som kommissionen eller rådet därefter kan komma att fatta, men om ett sådant beslut fattas på grundval av andra omständigheter eller överväganden ska dessa utlämnas snarast möjligt.”

#### *Förordningen om preliminär tull*

- 13 Den 16 augusti 2011 antog Europeiska kommissionen 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) (nedan kallad förordningen om preliminär tull).
- 14 Del A i förordningen om preliminär tull innehöll en punkt 2 som avsåg de parter som berörs av förfarandet. I skäl 4 som återfanns i denna punkt angavs att ”[f]ör att kommissionen skulle kunna besluta huruvida ett sådant [stickprovsförfarande] var nödvändigt och i så fall göra ett urval, ombads alla kända exporterande tillverkare i Kina samt importörer och unionstillverkare att ge sig till känna genom att kontakta kommissionen och, enligt vad som anges i tillkännagivandet om inledande, lämna grundläggande uppgifter om sin verksamhet när det gäller den berörda produkten under perioden 1 april 2009–1 mars 2010.”
- 15 Punkt 2.1 i förordningen gällde stickprovsförfarande avseende kinesiska exporterande tillverkare. Denna punkt innehöll skäl 6 i förordningen, som hade följande lydelse:

”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.”

- 16 Punkt 2.2. i del A, om stickprovsförfarande avseende unionstillverkare, innehöll skälen 7–14 i förordningen om preliminär tull. I skälen 7–9 och 11–13 angavs särskilt följande:

”(7) ... kommissionen [hade] 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 urskiljts utifrån den årliga produktionsvolymen:

...

...

(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.”

- 17 Skälen 46–54 i förordningen om preliminär tull gällde valet av Amerikas förenta stater (nedan kallade Förenta staterna) som jämförbart land enligt artikel 2.7 i grundförordningen. Dessa skäl har följande lydelse:

”(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 inhemskt 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 m<sup>2</sup> på hemmamarknaden under 2009, vilket anses mycket. Som en jämförelse tillverkade Kina, världens största tillverkare, under samma period 2 miljarder m<sup>2</sup>.
- (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.
- (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.
- (54) Den preliminära slutsatsen är därför att USA är ett lämpligt och skäligt jämförbart land i enlighet med artikel 2.7 i grundförordningen.”
- 18 I skäl 61 i förordningen om preliminär tull, avseende justeringar av normalvärdet, angavs följande:
- ”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, ... 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.”
- 19 I skäl 144 i förordningen om preliminär tull angavs slutligen att ”den [i antidumpningsundersökningen] undersökta produkten [tillverkades] i många länder, både inom och utanför unionen (Turkiet, Förenade Arabemiraten, Egypten, Sydostasien, Brasilien med flera)”.

*Förordning nr 917/2011*

- 20 I skälen 9–33 i förordning nr 917/2011 anges de parter som berörs av det förfarande som lett till antagandet av den anti-dumpningstull som är i fråga i det nationella målet. Dessa skäl innehåller överväganden avseende sammansättningen av urvalet av kinesiska exporterande tillverkare och unionstillverkare. I skälen 18, 23 och 31 i denna förordning anges särskilt följande:

”(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.

...

(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.

...

(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.”

- 21 Skälen 55, 58–63, 67 och 68, 70–72 samt 74–77 i förordning nr 917/2011, avseende valet av Förenta staterna som jämförbart land och fastställandet av normalvärdet under undersökningsförfarandet i enlighet med artikel 2.7 i grundförordningen, har följande lydelse:

”(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.

...

- (58) Dessa importörer hävdade vidare att den årliga tillverkningsvolymen för keramiska plattor i Förenta staterna var ca 60 miljoner m<sup>2</sup> per år och inte 600 miljoner m<sup>2</sup>, 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.
- (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.
- (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.

...

- (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."

22 I skälen 86 och 87 i förordning nr 917/2011, avseende justeringar av normalvärdet, anges följande:

”(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.”

23 Del D i förordning nr 917/2011 handlar om den skada som vållats unionsindustrin och inbegriper skälen 99–137. I skäl 113 i denna förordning, som återfinns i punkt 3 i del D, avseende prisunderskridande, anges följande:

”Undersökningen påvisade nivåer för prisunderskridande på mellan 43,2 % och 55,7 %, vilket skiljer sig något från dem som konstaterades ursprungligen ...”

24 Artikel 1 i förordning nr 917/2011 har följande lydelse:

”En slutgiltig antidumpningstull införs härmed på glaserade och oglaserade ’gatstenar’, trottoarplattor, golvplattor o.d., plattor för eldstäder samt väggplattor, av keramiskt material; glaserade och oglaserade mosaikbitar o.d., av keramiskt material, även på underlag, som för närvarande klassificeras enligt [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 [i kombinerade nomenklaturen i bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EGT L 256, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 13, s. 22) i ändrad lydelse (nedan kallad KN)], med ursprung i Folkrepubliken Kina.”

25 Enligt artikel 1.2 i denna förordning ska de slutgiltiga antidumpningstullsatser som tillämpas på nettopriset fritt unionens gräns, före tull, uppgå till 26,3–69,7 procent beroende på det tillverkande företaget.

26 I enlighet med artikel 2 i förordning nr 917/2011 ska de belopp för vilka säkerhet ställts i form av en preliminär antidumpningstull på import av keramiska plattor från Kina enligt förordningen om preliminär tull frisläppas.

### **Målet vid den nationella domstolen och giltighetsfrågan**

27 Den 7 maj 2010 mottog kommissionen ett klagomål i vilket det påstods att importen av keramiska plattor med ursprung i Kina dumpats och således hade vållat unionsindustrin väsentlig skada.

28 Till följd av detta meddelade kommissionen den 19 juni 2010 att ett antidumpningsförfarande skulle inledas beträffande import av keramiska plattor med ursprung i Folkrepubliken Kina (EUT C 160, s. 20). Undersökningen omfattade alla keramiska plattor som importerats enligt tulltaxenumren 6907 och 6908 i KN.

- 29 Den 16 mars 2011 antog kommissionen förordningen om preliminär tull.
- 30 Under juli månad år 2011 importerade Fliesen-Zentrum oglaserade keramiska plattor som tillverkats i Kina, med kodnummer 6907 9020 i den kombinerade nomenklaturen (KN), till unionens tullområde. Företaget anmälde den 15 juli 2011 dessa för övergång till fri omsättning genom olika förenklade tulldeklarationer till Hauptzollamt, vilka kompletterades den 18 juli 2011. Därefter fastställde Hauptzollamt genom tulltaxeringsbeslut av den 2 augusti 2011, förutom tull och mervärdesskatt på import, en säkerhet för preliminär antidumpningstull till en tullsats på 32,3 procent, vilket motsvarade ett belopp på 9 479,09 euro, som Fliesen-Zentrum betalade.
- 31 Fliesen-Zentrum begärde omprövning av beslutet genom en skrivelse av den 5 augusti 2011 till Hauptzollamt, som vid omprövning den 19 oktober 2011 beslutade att inte ändra sitt ursprungliga beslut.
- 32 Den 12 september 2011 antog rådet förordning nr 917/2011.
- 33 Genom tulltaxeringsbeslut av den 4 november 2011 fastställde Hauptzollamt slutgiltigt antidumpningstullen till 9 479,09 euro och kvittade detta mot hela den säkerhet som hade betalats för den preliminära antidumpningstullen. Fliesen-Zentrum begärde omprövning också av detta beslut varvid Hauptzollamt vid omprövning den 3 februari 2012 beslutade att inte ändra sitt ursprungliga beslut.
- 34 Fliesen-Zentrum överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen och åberopade att förordning nr 917/2011 var ogiltig. Den hänskjutande domstolen anser att det kan finnas fog för fyra av de grunder som Fliesen-Zentrum har åberopat till stöd för sin talan.
- 35 Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende uttryckt tvivel vad gäller giltigheten av förordning nr 917/2011. Denna domstol frågar sig särskilt huruvida den omständigheten att rådet i denna förordning har valt Förenta staterna som jämförbart land för att fastställa normalvärdet för produkter som är jämförbara med de ifrågavarande keramikplattorna står i strid med artiklarna 2.7 a andra stycket och 18 i grundförordningen. Med hänvisning till EU-domstolens rättspraxis vad gäller valet av ett lämpligt tredjeland med marknadsekonomi för att fastställa normalvärdet på produkter som importerats från ett land som saknar marknadsekonomi har den hänskjutande domstolen framhållit att unionsinstitutionerna är skyldiga att beakta avgörande omständigheter för att säkerställa att det valda tredje landet är lämpligt och att pröva dessa omständigheter med erforderlig omsorg. Den hänskjutande domstolen frågar sig i förevarande fall huruvida valet av Förenta staterna som jämförbart land är lämpligt enligt förordningen om preliminär tull och förordning nr 917/2011 med beaktande av att de amerikanska och kinesiska marknaderna för keramiska plattor är extremt olika. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att andra tänkbara jämförbara länder uttryckligen har pekats ut av de berörda parterna i antidumpningsförfarandet. Kommissionen hade dessutom kunnat välja ett sådant land som jämförbart och fastställa normalvärdet för de ifrågavarande produkterna på grundval av offentligt tillgängliga uppgifter.
- 36 Vidare frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida kommissionen genom att endast använda uppgifter från en enda liknande tillverkare för att fastställa normalvärdet för de importerade produkterna har åsidosatt artikel 2.1 jämförd med artikel 7 a i grundförordningen. Enligt dessa bestämmelser ska denna beräkning ske på grundval av uppgifter från flera tillverkare, särskilt när den ska genomföras vad gäller ett jämförbart land. Den hänskjutande domstolen anser att beaktande av endast en liknande tillverkare inte säkerställer att informationen är representativ.
- 37 Den hänskjutande domstolen ifrågasätter även trovärdigheten av beräkningen av detta värde och undrar därför om artiklarna 2.7 a och 10 i grundförordningen har åsidosatts. Den hänskjutande domstolen frågar sig dessutom om unionsinstitutionerna har åsidosatt sin motiveringsskyldighet och

därigenom åsidosatt Fliesen-Zentrums rätt till försvar eftersom den vaga information som kommissionen har tillhandahållit avseende den exakta beräkningen av normalvärdet gjort det omöjligt att inkomma med några detaljerade yttranden.

- 38 Slutligen frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida kommissionen genom urvalet av kinesiska exporterande tillverkare och unionstillverkare har åsidosatt artikel 3 jämförd med artikel 17 i grundförordningen. Små och medelstora kinesiska företag förefaller nämligen inte kunna ha representerats i urvalet, eller endast ha representerats i mycket begränsad omfattning. Enligt den hänskjutande domstolen är detta förhållande emellertid inte förenligt med den starka fragmenteringen av den kinesiska industrin för tillverkning av keramiska plattor, vilken huvudsakligen utgörs av små och medelstora företag, såsom anges i skäl 73 i förordning nr 917/2011. När urvalet av unionstillverkare upprättades har kommissionen dessutom beaktat den starka fragmenteringen av unionsindustrin för tillverkning av keramiska plattor och inkluderat samtliga marknadssegment, det vill säga små, medelstora och stora företag. Dessutom har endast tillverkare från länder i Västeuropa inkluderats i urvalet av unionstillverkare varför tillverkare från medlemsstater där prisnivån är lägre inte återfanns i detta urval. Enligt den hänskjutande domstolen innebär upprättandet av dessa båda urval följaktligen en jämförelse av kinesiska tillverkare och unionstillverkare som inte är jämförbara.
- 39 Under dessa omständigheter beslutade Finanzgericht München att vilandeförklara målet och ställa följande giltighetsfråga till domstolen:

”Är [förordning nr 917/2011] giltig?”

### **Prövning av giltighetsfrågan**

#### *Inledande synpunkter*

- 40 Fliesen-Zentrum har i sina skriftliga yttranden i andra hand åberopat ytterligare två ogiltighetsskäl vad avser förordning nr 917/2011, vilka tillkommer de fyra grunder som bolaget har åberopat vid den hänskjutande domstolen och som denna har angett i sin begäran om förhandsavgörande. Dessa skäl gäller bristfällig motivering och åsidosättande av rätten till försvar eftersom avgörande relevant information inte har kommunicerats samt åsidosättande av bland annat artiklarna 19–21 i grundförordningen.
- 41 I ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, som grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, ankommer det enligt fast rättspraxis uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen (se, bland annat, dom Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, EU:C:2010:68, punkt 59).
- 42 Av fast rättspraxis framgår även att artikel 267 FEUF inte innebär 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 (se dom MSD Sharp & Dohme, C-316/09, EU:C:2011:275, punkt 23 samt där angiven rättspraxis).
- 43 Mot denna bakgrund saknas anledning att även pröva giltigheten av förordning nr 917/2011 med avseende på grunder som den hänskjutande domstolen inte har tagit upp (se, analogt, dom Hoesch Metals and Alloys, C-373/08, EU:C:2010:68, punkt 60).

- 44 Det framgår vidare av fast rättspraxis att unionsinstitutionerna, på området för den gemensamma handelspolitiken och särskilt i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder, förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning med hänsyn till de komplicerade ekonomiska, politiska och juridiska situationer som de ska bedöma. Därav följer att domstolsprövningen av denna bedömning är begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning har följts, att de faktiska omständigheter som lagts till grund för det angripna valet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (se dom *Simon, Evers & Co.*, C-21/13, EU:C:2014:2154, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

*Valet av Förenta staterna som jämförbart tredjeland*

- 45 Den hänskjutande domstolen vill genom sin fråga få svar på om unionsinstitutionernas val av Förenta staterna som ett lämpligt tredjeland med marknadsekonomi för att fastställa normalvärdet på de produkter som är föremål för den import som är i fråga i det nationella målet utgör ett åsidosättande av artiklarna 2.7 a andra stycket och 18 i grundförordningen.
- 46 Den hänskjutande domstolen frågar sig bland annat om detta val är lämpligt med beaktande av att de amerikanska och kinesiska marknaderna för keramikplattor skiljer sig åt väsentligt. Det kan vidare ifrågasättas om valet är lämpligt mot bakgrund av att de amerikanska tillverkarna exporterar mycket lite och endast tillhandahåller en begränsad del av kakelplattor av bättre kvalitet på den nationella marknaden. Denna marknad består nämligen till en tre fjärdedeler av import. I den mån det kan betvivlas att kommissionen har förevisat erforderlig omsorg kan det även diskuteras huruvida denna institution uttömmande har utrett andra jämförbara länders potential och beaktat andra statistiska uppgifter som var offentligt tillgängliga för att underbygga sitt val.
- 47 Fliesen-Zentrum anser att valet av Förenta staterna som jämförbart land inte var lämpligt. Med hänvisning till domen i målet *Nölle* (C-16/90, EU:C:1991:402, punkt 35), har bolaget påpekat att unionsinstitutionerna, vid valet av referensland, med erforderlig omsorg ska utreda om detta land är lämpligt. Kommissionen har i förevarande fall, under det förfarande som ledde till antagandet av förordning nr 917/2011, informerats om att de amerikanska och kinesiska marknaderna inte var jämförbara och om den omständigheten att Förenta staterna inte var ett lämpligt jämförbart land för antidumpningsutredningen. Fliesen-Zentrum har i synnerhet gjort gällande att kommissionen även kunde ha beaktat andra tredjeländer som referensländer, till exempel Förenade Arabemiraten, Arabrepubliken Egypten, Malaysia och Republiken Tunisien.
- 48 Enligt artikel 2.7 a i grundförordningen ska normalvärdet, i fråga om import från länder utan marknadsekonomi, 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 länder utan marknadsekonomi, eftersom dessa parametrar i sådana länder inte utgör det normala resultatet av marknadskrafterna (se dom *Rotexchemie*, C-26/96, EU:C:1997:261, punkt 9, och dom *GLS*, C-338/10, EU:C:2012:158, punkt 20).
- 49 Enligt artikel 2.7 a andra stycket i grundförordningen ska ett lämpligt tredjeland med marknadsekonomi vidare väljas ut på ett sätt som inte är oskäligt, varvid hänsyn ska tas till alla tillförlitliga uppgifter som är tillgängliga när valet görs. Det ankommer nämligen på unionsinstitutionerna att, med beaktande av de olika alternativen, söka finna ett tredjeland i vilket priset på en likadan produkt bildas under omständigheter som i största möjliga utsträckning liknar dem i exportlandet, såvitt det är fråga om ett land med marknadsekonomi (dom *GLS*, C-338/10, EU:C:2012:158, punkt 21).

- 50 Domstolen har redan slagit fast att det följer av denna bestämmelses ordalydelse och systematik att syftet med att ge företräde till den huvudmetod som föreskrivs i denna bestämmelse för att fastställa normalvärdet i fråga om import från länder utan marknadsekonomi, enligt vilken detta värde utgörs av "priset eller det konstruerade värdet i ett [tredjeland] med marknadsekonomi" eller "priset från ett sådant tredjeland till andra länder, inbegripet [unionen]", är att på ett skäligt sätt kunna fastställa normalvärdet i exportlandet genom att välja ett tredjeland i vilket priset för en likadan produkt bildas under omständigheter som i största möjliga utsträckning liknar dem i exportlandet, såvitt det är fråga om ett land med marknadsekonomi (dom GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, punkterna 24 och 25).
- 51 Det sätt på vilket unionsinstitutionerna utövar sin befogenhet att företa skönmässiga bedömningar vid valet av ett jämförbart tredjeland är dessutom, i enlighet med ovan i punkt 44 nämnda rättspraxis, föremål för domstolskontroll. Det ska särskilt kontrolleras att dessa institutioner inte har underlåtit att ta hänsyn till väsentliga faktorer när de har bedömt lämpligheten av det jämförbara land som de har valt och om de uppgifter som ingår i akten har undersökts med erforderlig omsorg för att normalvärdet ska kunna anses ha bedömts på lämpligt och icke oskäligt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom Nölle, C-16/90, EU:C:1991:402, punkterna 12 och 13, samt dom GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, punkt 22).
- 52 Vad i förevarande fall beträffar valet av jämförbart land framgår det av de handlingar som ingetts till domstolen att den part som ingav det klagomålet som var upprinnelsen till antidumpningsförfarandet föreslog Förenta staterna som jämförbart land, i enlighet med de befogenheter som tillerkänns i artikel 2.7 a i grundförordningen. Kommissionen har således i tillkännagivandet om inledande av antidumpningsförfarandet den 19 juni 2010 övervägt att välja Förenta staterna som ett lämpligt tredjeland med marknadsekonomi och därefter anmodat parterna i utredningen att inkomma med sina yttranden avseende detta val. Såsom framgår av skäl 47 i förordningen om preliminär tull föreslogs "flera andra länder ... som alternativ, särskilt Brasilien, Turkiet, Nigeria, Thailand och Indonesien". Kommissionen har därefter ombett tillverkare av en viss betydelse i nämnda länder samt i Förenta staterna att besvara ett frågeformulär som denna institution hade tillsänt dem. Såsom framgår av skäl 48 i förordningen om preliminär tull var det emellertid endast två tillverkare av den berörda produkten i USA som besvarade frågeformulären fullständigt.
- 53 Av de handlingar som ingetts till domstolen framkommer även att Ryska federationen hade föreslagits som ett möjligt tredjeland under undersökningsförfarandet samtidigt som det framgår av skäl 144 i förordningen om preliminär tull att den undersökta produkten tillverkas i många tredjeländer, till exempel Förenade Arabemiraten, Arabrepubliken Egypten och länder i Sydostasien.
- 54 Innan kommissionen i skäl 54 i förordningen om preliminär tull drog slutsatsen att Förenta staterna "är ett lämpligt och skäligt jämförbart land i enlighet med artikel 2.7 i grundförordningen" har den emellertid i skälen 49–53 i förordningen om preliminär tull framhållit att samtliga av de uppgifter som framkommit i utredningen hade föranlett denna slutsats och att uppgifterna i svaren från de båda samarbetsvilliga tillverkarna från Förenta staterna hade kontrollerats på plats.
- 55 Av handlingarna i målet framgår vidare att kommissionen övervägde att beakta andra tredjeländer som referensländer och förgäves försökte kontakta tillverkare i dessa tredjeländer. Eftersom tillverkarna i de jämförbara tredjeländer som beaktades inte har någon skyldighet att samarbeta kan den omständigheten att de inte efterkommer en efterfrågan om samarbete från kommissionens sida inte likställas med ett åsidosättande av den omsorgsplikt som åligger kommissionen. Unionsinstitutionerna får följaktligen anses ha förfarit med erforderlig omsorg vid undersökningen av lämpliga jämförbara länder.
- 56 Vad i synnerhet beträffar påståendet att kommissionen inte har beaktat vissa offentligt tillgängliga statistiska uppgifter i sin undersökning har domstolen visserligen i domen i målet GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, punkt 30) slagit fast att unionsinstitutionerna med nödvändig omsorg måste undersöka de uppgifter de har tillgång till – uppgifter som bland annat utgörs av statistik från

Eurostat – för att utröna huruvida de kan finna ett jämförbart land i den mening som avses i artikel 2.7 a i grundförordningen. Dessa överväganden avsåg emellertid kommissionens skyldigheter när inget av de tillfrågade företagen hade möjlighet att samarbeta och kommissionen därför tillämpade den subsidiära metod som föreskrivs i bestämmelsen för att "på någon annan skälig grund" fastställa normalvärdet på den ifrågavarande produkten. Det är dock utrett att ett amerikanskt företag har accepterat att samarbeta med kommissionen i förevarande antidumpningsförfarande varför denna institution har tillämpat huvudmetoden i artikel 2.7 a i grundförordningen, enligt vilken nämnd statistik inte måste beaktas.

- 57 Det framgår därefter av skälen 59, 67 och 68 i förordning nr 917/2011 att unionsinstitutionerna har utrett skillnaderna mellan de amerikanska och kinesiska marknaderna för keramiska plattor. Unionsinstitutionerna konstaterade härvid att den amerikanska marknaden är mycket konkurrensutsatt och att det inte finns några bevis för att det föreligger icke-tariffära handelshinder som skulle utgöra ett betydande hinder för konkurrensen på marknaden. Det observerades även att Förenta staternas tillverkning omfattar ett stort urval av produkttyper som är jämförbara med de som tillverkas i och exporteras från Kina.
- 58 Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 71 i sitt förslag till avgörande, vad beträffar konkurrensens påverkan på marknaden, har en hög konkurrensnivå dämpande effekt på priserna, vilket således skulle innebära att uppgifter 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. På motsvarande sätt måste det godtas att en högre nivå inom teknologisk utveckling troligen skulle kompensera en lägre arbetskraftskostnad, vilket innebär att högre arbetskraftskostnad inte nödvändigtvis innebär högre priser och ett högre normalvärde.
- 59 Följaktligen har unionsinstitutionerna trots denna skillnad med fog kunnat hänvisa till den höga konkurrenskraften på Förenta staternas marknad för keramiska plattor för att välja detta land som ett lämpligt tredjeland med marknadsekonomi.
- 60 Härav följer att unionsinstitutionerna får anses ha utrett skillnaderna mellan de amerikanska och kinesiska marknaderna för keramiska plattor med erforderlig omsorg och med fog har kunnat välja Förenta staterna som jämförbart land enligt artikel 2.7 a i grundförordningen.
- 61 Vad slutligen beträffar påståendet att de amerikanska tillverkarna exporterar mycket lite och endast tillhandahåller ett begränsat marknadssegment av keramiska plattor av högre kvalitet på den amerikanska marknaden har det under antidumpningsutredningen, såsom framgår av skäl 49 och 50 i förordningen om preliminär tull, visats att keramiska plattor från Kina och Förenta staterna i princip har samma fysiska egenskaper och användningsområden och att tillverkningsprocesserna liknar varandra.
- 62 Mot denna bakgrund bedömer domstolen att unionsinstitutionerna på ett sätt som inte är oskäligt har valt Förenta staterna, såsom ett lämpligt tredjeland med marknadsekonomi, som jämförbart land för att fastställa normalvärdet i enlighet med bestämmelserna i grundförordningen.

*Fastställande av normalvärdet på grundval av uppgifter från en enda tillverkare*

- 63 Den hänskjutande domstolen har genom sin fråga uttryckt tvivel huruvida normalvärdet kan anses vara representativt med tanke på att detta värde har fastställts på grundval av uppgifter från en enda tillverkare.
- 64 Den hänskjutande domstolen frågar sig i första hand om det framgår av ordalydelsen i artikel 2.1 och 2.6 i grundförordningen att normalvärdet ska fastställas på grundval av de priser som flera tillverkare tillämpar. I andra hand vill den hänskjutande domstolen få svar på om normalvärdet ändå

kan fastställas på ett precist och objektivt sätt med hänvisning till uppgifter från en enda tillverkare, bland annat när det som i förevarande fall finns en risk att den tillverkare som har tillhandahållit sina prisuppgifter kontrolleras av en unionstillverkare och således inte är ekonomiskt oberoende. Med beaktande av att prisuppgifter från en enda tillverkare påverkas av företagets egen policy undrar den hänskjutande domstolen i tredje hand om det åligger kommissionen att anlita externa experter.

- 65 Vad inledningsvis beträffar ordalydelsen i artikel 2.1 och 2.6 i grundförordningen anser den hänskjutande domstolen och Fliesen-Zentrum att normalvärdet ska fastställas på grundval av uppgifter från flera tillverkare eftersom det i denna bestämmelse hänvisas till "priserna" och till "andra exportörer eller producenter" för att fastställa detta värde. När det gäller import från länder utan marknadsekonomi, föreskrivs emellertid i artikel 2.7 i grundförordningen särskilda regler för fastställande av normalvärdet, vilka skiljer sig från vad som föreskrivs i punkterna 1 och 6 i samma bestämmelse, på så sätt att ordalydelsen i dessa sistnämnda punkter inte är relevant för att avgöra om det normalvärde som är i fråga i det nationella målet ska fastställas på grundval av uppgifter från en eller flera tillverkare.
- 66 Vad därefter beträffar fastställandet av normalvärdet enligt artikel 2.7 a i grundförordningen har kommissionen visserligen i sina skriftliga yttranden medgett att en hänvisning till uppgifter från flera tillverkare i jämförbara länder istället för en enda tillverkare i princip är att föredra. Domstolen har emellertid redan slagit fast att enbart den omständigheten att det i referenslandet endast finns en tillverkare inte i sig utesluter att priserna där är resultatet av faktisk konkurrens, eftersom en sådan konkurrens - i avsaknad av priskontroll - även kan följa av betydande import från andra länder (dom Rotexchemie, C-26/96, EU:C:1997:261, punkt 15).
- 67 Den avgörande omständigheten för att välja den eller de tillverkare i referenslandet varifrån uppgifter inhämtas är således frågan huruvida priserna på detta tredjelands interna marknad är följden av verklig konkurrens. Såsom redan angetts i punkt 57 i denna dom har unionsinstitutionerna utrett denna fråga under antidumpningsförfarandet och bedömt att den amerikanska marknaden är mycket konkurrensutsatt och att det inte finns några bevis för att det föreligger icke-tariffära handelshinder som skulle utgöra ett betydande hinder för konkurrensen på marknaden.
- 68 När det gäller den påstådda risken för att den tillverkare som lämnat ut sina prisuppgifter under antidumpningsförfarandet skulle kontrolleras av en unionstillverkare och således inte är ekonomiskt oberoende bedömer domstolen att det, såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 97 i sitt förslag till avgörande, inte är troligt att uppgifter från en tillverkare med försäljning till anknutna kunder har beaktats, eftersom det har gjorts gällande att unionsinstitutionerna har skapat ett konstgjort högt normalpris. Under alla omständigheter har kommissionen, såsom anges i skäl 62 i förordning nr 917/2011, kontrollerat dessa uppgifter på plats.
- 69 Vad slutligen beträffar frågan huruvida kommissionen borde ha anlitat externa experter kan det påpekas att detta inte är motiverat när en tillverkares prisuppgifter, såsom i förevarande fall, är representativa. Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 88 i sitt förslag till avgörande ska unionsinstitutionerna om något särskilt skäl inte föreligger i princip anses ha förmåga att själva nöjaktigt bedöma uppgifterna.
- 70 Mot denna bakgrund bedömer domstolen att unionsinstitutionerna med fog har kunnat fastställa normalvärdet på grundval av uppgifter från en enda tillverkare.

*Motiveringsskyldigheten och rätten till försvar vid beräkningen av konstruerat normalvärde*

- 71 Genom sin fråga undrar den hänskjutande domstolen även huruvida det åligger unionsinstitutionerna att, vid justeringar av det fastställda normalvärdet på grundval av prisuppgifter från tillverkaren i ett jämförbart land, hänvisa till bevis, eller åtminstone indicier, som gör det möjligt att avgöra vilken

faktor som underbygger denna justering och fastställa dess påverkan på jämförbarhet mellan exportpriset och normalvärdet. Den hänskjutande domstolen frågar sig således om institutionerna, genom att tillhandahålla vag information avseende den exakta beräkningen av normalvärdet, och därmed göra det omöjligt för parterna att inkomma med välgrundade yttranden, har åsidosatt sin motiveringsskyldighet och följaktligen Fliesen-Zentrums rätt till försvar.

- 72 Fliesen-Zentrum anser att justeringar av normalvärdet enligt artikel 2.10 i grundförordningen ska göras med beaktande av olikheter i de faktorer som påstås och konstateras påverka priserna och därmed prisernas jämförbarhet, till exempel skillnader i kvalitet. Med hänvisning till bland annat tribunalens dom i målet Kundan och Tata/rådet (T-88/98, EU:T:2002:280, punkterna 95 och 96) har Fliesen-Zentrum gjort gällande att det åligger unionsinstitutionerna att stödja sig på sådana indicier eller bevis. I det nationella målet är det normalvärde som kommissionen har fastställt enligt Fliesen-Zentrum så vagt att det inte kan ligga till grund för en eventuell dumpning. Fliesen-Zentrum anser i detta avseende att kommissionen inte har visat hur detta värde har konstruerats.
- 73 Vad i första hand beträffar Fliesen-Zentrum är det utrett att detta bolag inte har deltagit i undersökningsförfarandet avseende dumpningen eller har någon anknytning till någon kinesisk tillverkare. Fliesen-Zentrum kan således inte för egen del åberopa rätten till försvar vad avser ett förfarande där detta bolag inte har deltagit.
- 74 Domstolen ska under dessa förhållanden i andra hand pröva huruvida de angivna skälen för justeringarna av det fastställda normalvärdet på grundval av prisuppgifter från tillverkaren i ett jämförbart land motsvarar de krav som gäller motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF.
- 75 Domstolen har redan fastslagit att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (se dom Italien/kommissionen, C-138/03, C-324/03 och C-431/03, EU:C:2005:714, punkt 54 samt där angiven rättspraxis).
- 76 Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt och personligen berörs av den, kan ha. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (dom Italien/kommissionen, C-138/03, C-324/03 och C-431/03, EU:C:2005:714, punkt 55 samt där angiven rättspraxis).
- 77 När det gäller en förordning kan motiveringen begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av förordningen och de allmänna mål som ska uppnås med den (dom Abrias m.fl./kommissionen, 3/83, EU:C:1985:283, punkt 30, och dom Spanien/rådet, C-342/03, EU:C:2005:151, punkt 55). Det kan således inte krävas att motiveringen närmare ska ange de ibland mycket talrika och komplicerade detaljer som föranlett att en förordning har antagits och inte heller att den ska innehålla en mer eller mindre fullständig bedömning av dessa detaljer (se, för ett liknande resonemang, dom Beus, 5/67, EU:C:1968:13, punkt 4).
- 78 Härav följer att om det grundläggande mål som institutionen eftersträvar framgår av den ifrågavarande rättsakten med allmän räckvidd måste inte denna rättsakt innehålla en särskild motivering för var och en av justeringarna av den ifrågavarande produktens normalvärde.

- 79 I det nationella målet har skälen till att normalvärdet justerades angetts i skäl 61 i förordningen om preliminär tull. Där framgår att det handlade om "att beakta olikheter ... och ... kvalitetsskillnader för vissa typer som inte tillverkas av tillverkaren i det jämförbara landet ... 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". I förordning nr 917/2011, där innehållet i skäl 61 återges i skälen 86 och 87 avseende varför normalvärdet hade justerats, anges även att justeringar gjordes där det behövdes för att säkerställa en rättvis jämförelse mellan normalvärde och exportpris.
- 80 Skälen för justeringarna av det fastställda normalvärdet på grundval av prisuppgifter från tillverkaren i ett jämförbart land uppfyller således de krav som gäller motiveringsskyldigheten.

#### *Stickprovsförfarandet*

- 81 Den hänskjutande domstolen vill slutligen genom sin giltighetsfråga få svar på huruvida urvalet av kinesiska exporterande tillverkare samt tillverkare och importörer i unionen, för att fastställa prisunderskridandets omfattning, var sammanställt på ett lämpligt sätt eller om unionsinstitutionerna har åsidosatt artikel 3 jämförd med artikel 17 i grundförordningen.
- 82 Den hänskjutande domstolen frågar sig särskilt huruvida det prisunderskridande som konstateras i skäl 113 i förordning nr 917/2011 har fastställts på ett exakt och objektivt sätt. Nämda domstol har framhållit att när unionsinstitutionerna tillämpar ett stickprovsförfarande för att fastställa unionstillverkarnas priser har de i enlighet med artikel 17.1 i grundförordningen begränsat sig 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. För att fastställa de priser som tillämpas av kinesiska tillverkare har institutionerna däremot grundat sig på största möjliga tillverknings-, försäljnings eller exportvolym för de ifrågavarande produkterna som utredningen kan omfatta. Den hänskjutande domstolen frågar sig om ett sådant tillvägagångssätt är godtagbart med beaktande av att urvalet av unionstillverkare främst bestod av små och medelstora företag medan urvalet av kinesiska tillverkare bestod av ett litet antal stora tillverkare, fastän båda marknaderna är starkt fragmenterade och till stor del består av små och medelstora företag. Dessutom har endast tillverkare från länder i Västeuropa inkluderats i urvalet av unionstillverkare varför tillverkare från medlemsstater där prisnivån är lägre inte återfanns i detta urval.
- 83 Fliesen-Zentrum har även anfört att jämförelsen av de priser som stora kinesiska tillverkare tillämpar med de priser som tillämpas av små eller medelstora företag inom unionen utgör ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen samt artiklarna 3.2 och 9.4 i grundförordningen. Vad gäller frågan huruvida urvalet av unionstillverkare är representativt anser Fliesen-Zentrum att detta urval borde innefatta åtminstone 25 procent av unionens hela tillverkning. Unionsinstitutionerna har enligt detta bolag felaktigt fastställt marginalerna för prisunderskridandet med hänsyn till bland annat artikel 9.4 i grundförordningen som innehåller den så kallade "regeln om lägsta tull".
- 84 Enligt artikel 3.2 i grundförordningen ska fastställandet av skadan inbegripa en "objektiv granskning" av såväl den dumpade importens omfattning, dess inverkan på priserna på unionsmarknaden och unionsindustrin. Av artikel 3.3 i grundförordningen följer att vad avser den dumpade importens inverkan på priserna ska det övervägas huruvida de dumpade kinesiska produkterna sålts till betydligt lägre pris än priset för den likadana produkten framställd av unionsindustrin.
- 85 När domstolen prövar giltigheten av förordning nr 917/2011 ska den under dessa förhållanden kontrollera huruvida unionsinstitutionerna har kunnat fastställa ett sådant prisunderskridande.

- 86 I enlighet med artikel 17.1 i grundförordningen ska stickprovet av parter, produkter eller transaktioner i detta hänseende vara statistiskt representativt på grundval av de uppgifter som är tillgängliga när urvalet görs eller innefatta den största representativa produktions-, försäljnings- eller exportvolym som rimligen kan undersökas inom den tid som står till förfogande.
- 87 Det föreskrivs varken i denna bestämmelse eller i artikel 3 i grundförordningen, och följer inte heller av likabehandlingsprincipen, att samma metod måste användas när urvalet av kinesiska tillverkare och urvalet av unionstillverkare sammanställs. Av artikel 17.2 i grundförordningen framgår tvärtom att kommissionen ska ansvara för det slutliga urvalet av parter, slag av produkter eller transaktioner, med tillämpning av bestämmelserna om stickprov.
- 88 Såsom framgår av skäl 23 i förordning nr 917/2011 och såsom kommissionen har påpekat i sina skriftliga yttranden kan tillämpningen av två olika metoder för att sammanställa urvalet av unionstillverkare, å ena sidan, och urvalet av kinesiska exporterande tillverkare, å andra sidan, i förevarande fall motiveras av att dessa urval har olika syften. Vad gäller urvalet av kinesiska exporterande tillverkare är dess syfte att innefatta största möjliga importvolym för att medelpriset för konstaterad import av varje produkttyp blir så nära det verkliga medelvärdet som möjligt och så exakt som möjligt avspeglar den verkliga prispressen som unionsindustrin utsätts för. Vad gäller urvalet av unionstillverkare är syftet att kontrollera om de konstaterade medelimportpriserna för varje produkttyp medför liknande effekter för samtliga unionstillverkare eller om det finns en viss kategori av unionstillverkare som särskilt påverkas.
- 89 Vad vidare beträffar urvalet av unionstillverkare framgår det av skäl 11 i förordningen om preliminär tull att detta urval motsvarar 24 procent av den sammanlagda tillverkningen hos de samarbetsvilliga tillverkarna och 7 procent av unionens sammanlagda tillverkning. Av skäl 13 framgår emellertid att urvalet fortfarande är mycket representativt enligt alla kriterier för detta trots att den polska tillverkaren inte längre ingår i urvalet.
- 90 Det framgår för övrigt av skäl 18 i förordning nr 917/2011 att ett stickprov inte nödvändigtvis exakt behöver avspegla den geografiska spridningen och vikten för tillverkande medlemsstater för att vara representativt. Geografisk spridning är endast en av de faktorer som ska beaktas för att urvalet ska bli representativt. Unionsinstitutionerna var således inte tvungna att inkludera företag från Central- eller Östeuropa för att säkerställa att urvalet var representativt.
- 91 Såsom framgår av skäl 31 i förordning nr 917/2011 och såsom kommissionen har påpekat i sina skriftliga yttranden omfattar stickprovet för unionen under alla omständigheter närmare 80 procent av unionsproduktionen och en kontroll på grundval av tillgängliga offentliga uppgifter visar att inkluderingen av en tillverkare från dessa medlemsstater inte i väsentlig mån skulle ha påverkat skadebedömningen.
- 92 Vad slutligen beträffar den hänskjutande domstolens tvivel till följd av att en lägre tull hade kunnat fastställas om marginalerna för prisunderskridande hade beräknats på annan grund erinrar domstolen om att denna marginal och dumpningsmarginalen utgör två olika begrepp. Enligt artikel 9.4 i grundförordningen får storleken på antidumpningstullen nämligen inte överstiga den fastställda dumpningsmarginalen och den bör vara lägre än den marginalen om en sådan lägre tull är tillräcklig för att undanröja skadan för unionsindustrin. Såsom anges i skäl 198 i förordning nr 917/2011 bör dumpningsmarginalerna fungera som utgångspunkt när nivån för tullsatsen fastställs i enlighet med regeln om lägsta tull. Härav följer att marginalen för prisunderskridandet saknar relevans för tillämpningen av regeln om lägre tull i punkt 4 i ovannämnda artikel.
- 93 Under dessa förhållanden har unionsinstitutionerna under stickprovsförfarandet, med beaktande av att dessa institutioner har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, varken åsidosatt artikel 3 jämförd med artikel 17 i grundförordningen eller principen om likabehandling.

- 94 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den frågan som har ställts besvaras på så sätt att det vid prövningen av denna fråga inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av förordning nr 917/2011.

### **Rättegångskostnader**

- 95 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

**Vid prövningen av den fråga som har ställts har det inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av 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.**

Underskrifter