Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 8. července 2021 [1]

Spojené věci C-884/19 P a C-888/19 P

Evropská komise
proti
Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (C-884/19 P)
a
GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH
proti
Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd,

Evropské komisi (C-888/19 P)

„Kasační opravný prostředek – Vrácení věci – Dumping – Prováděcí nařízení (EU) č. 470/2014 – Dovozy solárního skla pocházejícího z Číny – Článek 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážka nařízení (ES) č. 1225/2009 – Pojem ‚podstatné zkreslení výrobních nákladů a finanční situace podniků' – Preferenční daňové režimy"

1. Pokud v antidumpingovém řízení žádá vyvážející výrobce ze země s netržním hospodářstvím, která je členem Světové obchodní organizace (WTO), o zacházení vyhrazené společnostem působícím v podmínkách tržního hospodářství (dále jen „STH"), jaký je rozsah působnosti podmínky, podle které musí prokázat, že jeho finanční situace nepodléhá podstatnému zkreslení způsobenému bývalým systémem netržního hospodářství? Konkrétně, jak by měla Komise přistupovat k opatřením, jako jsou preferenční daňové režimy, které zkreslují finanční situaci podniku, ale které konkrétně nesouvisejí s výrobou a prodejem obdobného výrobku?

2. Taková je v zásadě základní otázka, která vyvstává v projednávaných spojených věcech, které se týkají dvou kasačních opravných prostředků, kterými se Evropská komise a GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH (dále jen „GMB") domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 24. září 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings v. Komise (dále jen „napadený rozsudek") [2]. Napadeným rozsudkem, přijatým na základě vrácení věci v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ze dne 28. února 2018 Komise v. Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132, dále jen „rozsudek Komise v. Xinyi"), Tribunál znovu zrušil prováděcí nařízení Komise (EU) č. 470/2014 ze dne 13. května 2014 o uložení konečného antidumpingového cla a o konečném výběru prozatímního cla uloženého na dovoz solárního skla pocházejícího z Čínské lidové republiky (dále jen „napadené nařízení") [3].

[1] – Původní jazyk: italština.

[2] – T-586/14 RENV, EU:T:2019:668.

[3] – Úř. věst. 2014, L 142, s. 1.

I. Právní rámec

3. V době rozhodné z hlediska skutkového základu sporu byla ustanovení upravující přijímání antidumpingových opatření Evropskou unií obsažena v nařízení Rady (ES) č. 1225/2009 ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně před dumpingovým dovozem ze zemí, které nejsou členy Evropského společenství[4] (dále jen „základní nařízení“).

4. Článek 2 odst. 7 základního nařízení, nadepsaný „Zjištění dumpingu“, stanoví následující:

„a) V případě dovozů ze zemí bez tržního hospodářství se běžná hodnota určí na základě ceny nebo početně zjištěné hodnoty ve třetí zemi s tržním hospodářstvím nebo ceny, za niž se prodává výrobek z takové třetí země do jiných zemí včetně Společenství, nebo v případě, že to není možné, na jakémkoli jiném přiměřeném základě, včetně ceny skutečně zaplacené nebo ceny, kterou je třeba zaplatit, za obdobné výrobky ve Společenství, která se v případě nutnosti náležitě opraví o přiměřené ziskové rozpětí. […]

b) V rámci antidumpingového šetření dovozů z Čínské lidové republiky, […] a jakékoli jiné země bez tržního hospodářství, která je členem WTO k datu zahájení šetření, se běžná hodnota určí podle odstavců 1 až 6, pokud se prokáže na základě řádně odůvodněných žádostí jednoho nebo více výrobců, na něž se vztahuje šetření, a v souladu s kritérii a postupy uvedenými v písmenu c), že při výrobě nebo prodeji daného obdobného výrobku převažují pro výrobce nebo více výrobců podmínky tržního hospodářství. V opačném případě se použije písmeno a).

c) Žádost podle písmene b) musí […] být doložena dostačujícími důkazy o tom, že výrobce působí v podmínkách tržního hospodářství, totiž že jsou splněna tato kritéria:

– společnosti rozhodují o ceně, nákladech a vstupech, například surovinách, nákladech na technologie a pracovní síly, výrobě, prodeji a investicích, na základě tržních signálů odrážejících nabídku a poptávku a bez zásadních zásahů státu v této záležitosti, přičemž náklady nejdůležitějších vstupů se v zásadě zakládají na tržní hodnotě,

– společnosti vedou jednoznačné a jasné účetnictví prověřené nezávislými auditory v souladu s mezinárodními účetními standardy a používané ve všech oblastech,

– výrobní náklady a finanční situace společností nepodléhají podstatnému zkreslení způsobenému bývalým systémem netržního hospodářství, zejména pokud jde o odpisy aktiv, jiné odpisy, směnný obchod a zaplacení započtením,

– společnosti podléhají právní úpravě úpadku a vlastnictví, která zaručuje právní jistotu a stabilitu pro fungování společností, a

– měnové přepočty se provádějí podle tržních směnných kursů. […]“.

[4] – Úř. věst. 2009, L 343, s. 51; oprava Úř. věst. 2010, L 7, s. 22; toto nařízení bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1036 ze dne 8. června 2016 o ochraně před dumpingovým dovozem ze zemí, které nejsou členy Evropské unie (Úř. věst. 2016, L 176, s. 21).

II. Skutečnosti předcházející sporu a napadené nařízení

5. Skutečnosti předcházející sporu jsou vylíčeny v bodech 1 až 14 napadeného rozsudku, přičemž na tyto body odkazuji, pokud jde o podrobnosti. Pro potřeby tohoto řízení pouze připomenu, že Komise zahájila dne 28. února 2013 antidumpingové řízení týkající se dovozů výrobků ze solárního skla pocházejících z Čínské lidové republiky.

6. Společnost Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (dále jen „Xinyi“) – společnost se sídlem v Číně, která vyrábí a vyváží solární sklo do Evropské unie – dne 21. května 2013 předložila Komisi žádost o přiznání STH ve smyslu čl. 2 odst. 7 písm. b) základního nařízení, aby mohla být u této společnosti určena běžná hodnota v souladu s čl. 2 odst. 1 až 6 tohoto nařízení, a nikoli podle tzv. metody „srovnatelné země“ uvedené v ustanoveních obsažených v čl. 2 odst. 7 písm. a) uvedeného nařízení.

7. Komise oznámila společnosti Xinyi dopisy ze dne 22. srpna 2013 a 13. září 2013, že navzdory vyjádřením, která předložila, této žádosti nevyhoví, neboť měla za to, že tato společnost nesplňuje kritérium stanovené v čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážce základního nařízení.

8. Ze spisu vyplývá, že Komise žádost Xinyi zamítla z důvodu, že Xinyi neprokázala, že její výrobní náklady a finanční situace nebyly podstatným způsobem zkresleny v důsledku bývalého systému netržního hospodářství ve smyslu čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení. Přesněji řečeno, podle Komise společnost Xinyi těžila z různých daňových zvýhodnění z titulu daně z příjmů. Jednak tato společnost těžila z programu „2 Free 3 Half“, který společnostem se zahraničním kapitálem umožňoval využívat úplné osvobození od daně (0 %) po dobu dvou let a po dobu následujících tří let sazbu daně ve výši 12,5 % namísto běžné daňové sazby ve výši 25 %. Dále těžila z daňového režimu nazvaného podniky v oblasti špičkových technologií, na jehož základě má společnost povinnost platit korporační daň sníženou na 15 %, namísto běžné sazby ve výši 25 %.

9. Dne 13. května 2014 přijala Komise napadené nařízení, v němž potvrdila, že žádosti o přiznání STH, a zejména žádosti předložené společností Xinyi, musely být zamítnuty a uložila konečné antidumpingové clo ve výši 36,1 % na dovoz některých výrobků ze solárního skla vyrobených společností Xinyi. V bodě 33 odůvodnění napadeného nařízení Komise zejména zamítla argument společnosti Xinyi, kterým tato společnost tvrdila, že výhody preferenčních daňových režimů a grantů nepředstavují významnou část jejího obratu. V tomto bodě odůvodnění Komise konkrétně uvedla, že „na tyto a další námitky již Komise reagovala v dopise vývozci ze dne 13. září 2013, v němž k [přiznání STH] oznámila své stanovisko. Zdůraznila zejména, že vzhledem k povaze tohoto zvýhodnění je absolutní výše výhody získaná v období šetření pro posouzení, zda se jedná o ‚podstatné‘ zkreslení, irelevantní“.

III. Řízení před Tribunálem a Soudním dvorem a napadený rozsudek

10. Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 7. srpna 2014 se společnost Xinyi domáhala zrušení napadeného nařízení a na podporu tohoto návrhu uplatnila čtyři žalobní důvody. V rámci prvního žalobního důvodu, který byl rozdělen na dvě části, společnost Xinyi namítala porušení čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení.

11. Rozsudkem ze dne 16. března 2016[5] Tribunál vyhověl první části prvního žalobního důvodu, ve kterém společnost Xinyi tvrdila, že se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení, když dospěla k závěru, že daňová zvýhodnění, která se vztahovala na společnost Xinyi, představovala zkreslení „způsobené bývalým systémem netržního hospodářství“ ve smyslu čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení.

12. V návaznosti na kasační opravný prostředek podaný Komisí proti tomuto rozsudku Soudní dvůr rozsudkem Komise v. Xinyi zrušil výše uvedený rozsudek a rozhodl, že se Tribunál dopustil několika nesprávných právních posouzení při výkladu podmínky týkající se existence zkreslení „způsobeného bývalým systémem netržního hospodářství“. Soudní dvůr tedy vrátil věc Tribunálu a rozhodl, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.

13. Po vrácení věci na základě rozsudku Komise v. Xinyi Tribunál pokračoval v řízení a dne 24. září 2019 vydal napadený rozsudek.

IV. Napadený rozsudek

14. V napadeném rozsudku Tribunál přezkoumal druhou část prvního žalobního důvodu, ve které Xinyi tvrdila, že Komise nesprávně usoudila, že zkreslení způsobená dotčenými preferenčními daňovými režimy byla podstatná ve vztahu k jejím výrobním nákladům a finanční situaci ve smyslu čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení.

15. Poté, co Tribunál připomněl zásady vytyčené v judikatuře týkající se fungování čl. 2 odst. 7 základního nařízení, nejprve v bodech 55 až 61 napadeného rozsudku vyložil ustanovení uvedené v čl. 2 odst. 7 třetí odrážce uvedeného nařízení.

16. Tribunál uvedl, že z čl. 2 odst. 7 písm. b) tohoto nařízení vyplývá, že kritéria, s ohledem na která se posuzuje opodstatněnost žádosti výrobce, který si přeje získat STH, tedy včetně kritérií stanovených v písm. c) třetí odrážce tohoto ustanovení, mají za cíl zjistit, zda převažují podmínky tržního hospodářství „pokud jde o výrobu a prodej daného obdobného výrobku“ a vyjadřují vůli unijního normotvůrce ověřit, zda vyvážející výrobce, který podává takovou žádost, postupuje, pokud jde o výrobu a prodej daného obdobného výrobku, v souladu se zásadami, které umožňují výpočet běžné hodnoty.

17. Tribunál uvedl, že v této souvislosti se ustanovení uvedené v čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážce základního nařízení vztahuje k výrobním nákladům a finanční situaci podniku z hlediska parametrů, které mají přímou souvislost s metodami výpočtu běžné hodnoty stanovenými v čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení, tedy odpisy aktiv, jiné odpisy, výměnný obchod a zaplacení započtením. Tribunál uvedl, že ačkoli je tento popis pouze orientační, jak ukazuje použití příslovce „zejména“[6], použití tohoto pojmu neumožňuje Komisi odmítnout žádost o přiznání STH na základě okolností, které, přestože souvisejí s finanční situací podniku v širším slova smyslu, neznamenají automaticky zkreslení – které musí být navíc „podstatné“ – jednoho nebo více faktorů určujících skutečnosti týkající se výroby a prodeje daného obdobného výrobku. Jako

[5] – Rozsudek ze dne 16. března 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings v. Komise (T-586/14, EU:T:2016:154).

[6] – „In particular“ v anglickém znění, „notamment“ ve francouzském znění, „insbesondere“ v německém znění, „particularmente“ ve španělském znění, „nomeadamente“ v portugalském znění a „in het bijzonder“ v nizozemském znění. Zdá se, že v italském překladu dotčeného ustanovení je nepřesnost, neboť v tomto znění se výraz „anche“ [zejména] vztahuje pouze k prvnímu parametru stanovenému dotčeným ustanovením, tedy „la svalutazione degli attivi“ [odpisy aktiv], zatímco ve výše uvedených jazykových verzích jsou výše uvedené výrazy umístěny před popis jednotlivých parametrů uvedených v tomto ustanovení a tudíž jednoznačně upřesňují čistě orientační povahu tohoto popisu. Tato orientační povaha však není jakkoli zpochybněna.

základ pro tuto úvahu Tribunál analogicky odkázal na rozsudek ze dne 19. července 2012, Rada v. Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471; dále jen rozsudek „Rada v. Zhejiang Xinan“).

18. Tribunál dospěl k závěru, že v případě opatření, která se obecně dotýkají finanční situace podniku, přísluší Komisi, aby na základě důkazů předložených v průběhu správního řízení posoudila, zda tato opatření skutečně vedou k podstatnému zkreslení této situace ve vztahu k výrobě nebo prodeji obdobného výrobku. Podle Tribunálu totiž čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážka základního nařízení jednak odkazuje na skutečná a nejen možná zkreslení výrobních nákladů a finanční situace. Dále „podstatná“ povaha dotčeného zkreslení musí být posouzena s ohledem na účel tohoto ustanovení, jímž je zajistit, aby informace týkající se výrobních nákladů a finanční situace podniku nebyly zkresleny do té míry, že by případné použití čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení vedlo k umělým výsledkům, které by zpochybňovaly cíle antidumpingového šetření.

19. Na základě tohoto výkladu Tribunál zadruhé v bodech 62 až 73 napadeného rozsudku uplatnil předmětná ustanovení na projednávanou věc. Tribunál měl zejména za to, že odkazem, v dopisech ze dne 22. srpna 2013 a 13. září 2013, na „celkový dopad“ dotčeného opatření, spočívající v možnosti „přilákání kapitálu prostřednictvím snížených sazeb“, za účelem odůvodnění zamítnutí žádosti společnosti Xinyi o přiznání STH, Komise uvedla důvody týkající se finanční situace podniku z velmi abstraktního hlediska bez vazby na skutečnosti týkající se výroby a prodeje daného obdobného výrobku. Podle Tribunálu se jednak režim korporační daně týká daňového zacházení se zisky dosaženými v daném hospodářském roce, jeho účelem ani důsledkem není ovlivnit samotnou částku nebo sazbu těchto zisků nebo jiných prvků, jakožto složek běžné hodnoty, kterou má Komise vypočítat v souladu s čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení. Dále pouhá možnost, že preferenční daňový režim přiláká investice do kapitálu podniku, nepostačuje k závěru, že jeho finanční situace je skutečně podstatně zkreslena.

20. Tribunál poté rozhodl, že obrat podniku je relevantním ukazatelem jeho hospodářské a finanční síly, na jehož základě dosahuje zisku, a že tedy vzhledem k tomu, že společnost Xinyi uvedla, že dotčená zkreslení představují 1,14 % jejího obratu, uvedla tedy v zásadě spolehlivou a relevantní skutečnost týkající se celkového dopadu zkoumaného daňového opatření na její finanční situaci. Za těchto podmínek podle Tribunálu příslušelo Komisi, aby přinejmenším vysvětlila spojitost mezi jednak volbou investovat do kapitálu žalobkyně, případně motivovanou režimem zvýhodňujícího zdanění, a jednak zkreslením finanční situace žalobkyně, a to nikoli obecným a teoretickým způsobem, nýbrž z hlediska cíle sledovaného čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážkou základního nařízení.

21. Na základě těchto úvah dospěl Tribunál k závěru, že důvody, ze kterých Komise vycházela za účelem zamítnutí žádosti žalobkyně o přiznání STH, jsou stiženy zjevně nesprávným posouzením, a vyhověl tudíž druhé části prvního žalobního důvodu s tím, že zrušil napadené nařízení.

V. Návrhová žádání účastnic řízení

22. Svými kasačními opravnými prostředky[7] se jak Komise, tak GMB domáhají toho, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek; zamítl jako neopodstatněnou druhou část prvního žalobního důvodu; vrátil věc Tribunálu, aby mohl rozhodnout o zbývajících žalobních důvodech, a rozhodl, že o nákladech tohoto řízení a předchozích řízení, která jsou s ním spojena, bude rozhodnuto později.

23. V obou věcech společnost Xinyi navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl kasační opravné prostředky a uložil Komisi a GMB náhradu nákladů řízení.

VI. Analýza kasačních opravných prostředků

24. Na podporu svých kasačních opravných prostředků vznášejí Komise a GMB tři důvody kasačního opravného prostředku, které se v mnoha bodech překrývají. V rámci svých prvních důvodů Komise a GMB zpochybňují výklad čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení podaný Tribunálem. V rámci svých druhých důvodů se Komise a GMB dovolávají nesprávného právního posouzení při použití tohoto ustanovení na projednávanou věc, zatímco ve třetích důvodech se dovolávají procesních vad.

A. K důvodům týkajícím se nesprávného právního posouzení při výkladu čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení

1. Argumenty účastnic řízení

25. Svými prvními důvody kasačního opravného prostředku, zaměřenými na zpochybnění bodů 55 až 61 napadeného rozsudku, Komise a GMB zpochybňují výklad ustanovení uvedených v čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážce základního nařízení[8] podaný Tribunálem. Komise a GMB v zásadě tvrdí, že Tribunál měl nesprávně za to, že uvedená ustanovení předpokládají, že žádost o přiznání STH může být zamítnuta pouze tehdy, pokud by použití čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení mohlo vést k umělým výsledkům, což by znamenalo, že by Komise byla povinna prokázat přesný dopad zkreslení zjištěného ve vztahu k finanční situaci vyvážejícího výrobce na ceny a náklady tohoto vyvážejícího výrobce.

26. Zaprvé Komise tvrdí, že ustanovení čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení jsou pro výklad čl. 2 odst. 7 písm. b) a c) třetí odrážky tohoto nařízení irelevantní. Z judikatury vyplývá, že čl. 2 odst. 7 základního nařízení odráží přístup specifický pro unijní právní řád, takže není možné stanovit shodu mezi pravidly obsaženými v tomto ustanovení a článkem 2 „antidumpingové dohody" WTO[9], který byl proveden do unijního právního řádu v čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení. Pouze u kritéria uvedeného v první části první odrážky čl. 2 odst. 7 písm. c) základního nařízení unijní normotvůrce požadoval prokázání podstatného dopadu na ceny a náklady, tedy na prvky relevantní pro účely analýzy podle čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení.

[7] – Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 11. března 2020 byly věci C-884/19 P a C-888/18 P spojeny pro účely ústní části řízení a rozsudku.

[8] – Komise rovněž namítá porušení čl. 2 odst. 7 písm. b) základního nařízení. První důvod kasačního opravného prostředku společnosti GMB směřuje pouze proti bodům 59, 60, 61 a 68 napadeného rozsudku.

[9] – Dohoda o provádění článku VI Všeobecné dohody o clech a obchodu 1994 (Úř. věst. 1994, L 336, s. 103).

27. Zadruhé se Komise a GMB domnívají, že souvislost, kterou Tribunál učinil mezi čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážkou základního nařízení a prvky, které je třeba zohlednit při výpočtu podle čl. 2 odst. 1 až 6 tohoto nařízení, je chybná. Toto pravidlo nestanoví žádnou povinnost spojit zkreslení zjištěná ohledně finanční situace dotčeného vyvážejícího výrobce s jakýmkoli prvkem týkajícím se výroby nebo prodeje dotčeného obdobného výrobku. Dále popis uvedený v této třetí odrážce je pouze orientační a tři ze čtyř faktorů uvedených v tomto ustanovení nejsou ani zmíněny v čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení.

28. Zatřetí Komise a GMB tvrdí, že závěry Soudního dvora v rozsudku Rada v. Zhejiang Xinan týkající se ustanovení čl. 2 odst. 7 písm. c) první odrážky základního nařízení, o které se opřel Tribunál, nejsou použitelné na ustanovení uvedené ve třetí odrážce.

29. Začtvrté Komise a GMB tvrdí, že výklad čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení přijatý Tribunálem by zbavil pojem „finanční situace“ jeho vlastního významu, a tedy i užitečného účinku. Takový výklad by uznal existenci zkreslení finanční situace pouze tehdy, pokud by Komise prokázala, že toto zkreslení současně zkresluje také výrobní náklady. To by bylo v rozporu se záměrem normotvůrce stanovit v předmětném ustanovení dvě alternativy.

30. Zapáté Komise tvrdí, že chybná souvislost, vytvořená Tribunálem, mezi čl. 2 odst. 1 až 6 a čl. 7 odst. 2 základního nařízení je ze systematického hlediska potvrzena rovněž skutečností, že poslední dvě odrážky čl. 2 odst. 7 písm. c) mají makroekonomickou povahu a nemají žádný vztah k uvedeným odstavcům 1 až 6. Společnost GMB tvrdí, že samotná struktura ustanovení čl. 2 odst. 7 písm. b) a c) základního nařízení naznačuje, že není třeba zkoumat vztah mezi finanční situací a výrobou a prodejem předmětného obdobného výrobku. Tato struktura naznačuje, že finanční situace je již v základním nařízení považována za faktor ovlivňující výrobu a prodej obdobného výrobku.

31. V rámci druhé části prvního důvodu společnost GMB tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážku základního nařízení v bodech 68, 69 a 72 napadeného rozsudku, když přenesl důkazní břemeno z vyvážejícího výrobce žádajícího o STH na Komisi. Z článku 2 odst. 7 písm. b) uvedeného nařízení, jakož i z judikatury však vyplývá, že je na vyvážejícím výrobci, aby prokázal, že při výrobě a prodeji obdobného výrobku převažují podmínky tržního hospodářství.

32. Společnost Xinyi zpochybňuje argumenty vznesené Komisí a společností GMB a uvádí, že výklad čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení je přesný, v souladu s vůlí unijního normotvůrce a s judikaturou Soudního dvora.

33. Zaprvé argument Komise, podle něhož výrazy „při výrobě nebo prodeji daného obdobného výrobku“ uvedené v čl. 2 odst. 7 písm. b) základního nařízení odkazují pouze na první část první odrážky čl. 2 odst. 7 písm. c) uvedeného nařízení, je neslučitelný se samotným zněním čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky uvedeného nařízení, ze kterého vyplývá, že zde stanovené kritérium přiznání STH se vztahuje rovněž na výrobní náklady obdobného výrobku. Kromě toho Komise nevysvětlila, jaký by byl účel ostatních čtyř kritérií pro přiznání STH, pokud ne umožnit použití domácích nákladů a prodejních cen v Číně během období šetření v případě, že tyto náklady a prodejní ceny jsou vhodné pro výpočet běžné hodnoty. Komise přistoupila k výkladu těchto dalších kritérií, který nesouvisí s účelem čl. 2 odst. 7 písm. b) a c) základního nařízení.

34. Zadruhé společnost Xinyi tvrdí, že Tribunál mohl analogicky použít rozsudek Rada v. Zhejiang Xinan. Jak v uvedené věci, tak v projednávané věci totiž unijní orgány odmítly přezkoumat důkazy předložené na podporu žádosti o přiznání STH, aby tak automaticky

odůvodnily její zamítnutí. Tribunál se nepokusil převést do analýzy třetího kritéria přiznání STH úvahy, které Soudní dvůr vyjádřil v souvislosti s prvním kritériem přiznání STH, ale pouze konstatoval paralelu mezi dvěma podobnými situacemi. Kromě toho stejně jako v souvislosti s použitím čl. 2 odst. 7 písm. c) první odrážky základního nařízení, by Komise měla vždy, i při analýze podmínky uvedené ve třetí odrážce uvedeného ustanovení, posoudit dopad zkreslení na ceny nebo náklady výrobce, přičemž se nemůže spokojit s abstraktním posouzením. Další rozsudky citované Komisí na podporu jejího tvrzení nejsou určující.

35. Zatřetí, pokud jde o argument Komise týkající se užitečného účinku výrazu „finanční situace“, společnost Xinyi tvrdí, že pokud podstatné zkreslení finanční situace společnosti ovlivňuje spíše její ceny než náklady, výklad provedený Tribunálem nezbavuje tyto výrazy jejich užitečného účinku.

36. Začtvrté společnost Xinyi odmítá také systematický výklad s odkazem na čtvrtou a pátou odrážku čl. 2 odst. 7 písm. c) základního nařízení. Podle společnosti Xinyi je zjevné, že skutečnost, která je relevantní v rámci čtvrté odrážky, že společnost nepodléhá úpadkovému řízení, zkresluje její náklady a ceny. Dále by stejným způsobem měl dopad na náklady a ceny společnosti případný zisk, jenž je relevantní v souvislosti s pátou odrážkou, z výhodnějšího měnového přepočtu než je tržní směnný kurz v době nákupu nebo prodeje cizí měny.

2. Posouzení

a) Úvodní připomínky

37. V rámci svých prvních důvodů kasačního opravného prostředku Komise a GMB zpochybňují výklad čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení provedený Tribunálem v napadeném rozsudku.

38. V této souvislosti je nutné nejprve připomenout, že záměrem unijního normotvůrce bylo zavést prostřednictvím čl. 2 odst. 7 základního nařízení zvláštní režim stanovící podrobná pravidla pro výpočet běžné hodnoty v případě dovozů ze zemí bez tržního hospodářství [10].

39. Na základě čl. 2 odst. 7 písm. a) základního nařízení se běžná hodnota v případě dovozu ze zemí bez tržního hospodářství určí, odchylně od pravidel stanovených v odstavcích 1 až 6 téhož článku, v zásadě na základě ceny nebo početně zjištěné hodnoty ve třetí zemi s tržním hospodářstvím. Cílem tohoto ustanovení je tedy zabránit zohlednění cen a nákladů platných v zemích bez tržního hospodářství, jelikož tyto parametry v těchto zemích nejsou obvyklým výsledkem působení tržních sil [11].

40. Nicméně podle čl. 2 odst. 7 písm. b) základního nařízení se v rámci antidumpingového šetření dovozů zejména z Číny určuje běžná hodnota podle čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení, pokud se prokáže na základě řádně odůvodněných žádostí jednoho nebo více výrobců, na něž se vztahuje

[10] – Rozsudek ze dne 16. července 2015, Komise v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, bod 47). K podrobnostem ohledně zavedení ustanovení uvedeného v čl. 2 odst. 7 do základního nařízení viz bod 53 a násl. stanoviska generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Komise v. Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2017:938).

[11] – Rozsudky Rada v. Zhejiang Xinan, bod 66, a Komise v. Xinyi, bod 64.

šetření, a v souladu s kritérii a postupy uvedenými v čl. 2 odst. 7 písm. c) téhož nařízení, že při výrobě nebo prodeji daného obdobného výrobku převažují pro výrobce nebo více výrobců podmínky tržního hospodářství [12].

41. Přísluší Radě a Komisi posoudit, zda jsou důkazy předložené dotčeným výrobcem dostatečné k prokázání, že kritéria uvedená v čl. 2 odst. 7 písm. c) základního nařízení jsou splněna s ohledem na přiznání výhody STH tomuto výrobci, a unijnímu soudu, aby ověřil, že takovéto posouzení není zjevně nesprávné [13].

42. Soudní dvůr rovněž uznal, že ustanovení čl. 2 odst. 7 písm. b) a c) základního nařízení mají povahu ustanovení o výjimce a musí být tedy vykládána restriktivně, což však orgánům Unie neumožňuje je vykládat a uplatňovat způsobem neslučitelným s jejich zněním a účelem [14].

43. V projednávané věci je nesporné, že žádost společnosti Xinyi o přiznání STH byla zamítnuta pouze z důvodu, že tato společnost neprokázala, že splnila kritérium stanovené v čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážce základního nařízení, když Komise usoudila, že byla splněna všechna čtyři další kritéria [15].

44. Podle uvedeného ustanovení musí dotčený výrobce doložit dostačující důkazy o tom, že jeho výrobní náklady a jeho finanční situace nepodléhají podstatnému zkreslení způsobenému bývalým systémem netržního hospodářství, zejména pokud jde o odpisy aktiv, jiné odpisy, směnný obchod a zaplacení započtením [16].

45. Jak vyplývá ze znění tohoto ustanovení, dotčené ustanovení stanoví dvojí kumulativní podmínku, která se týká existence podstatného zkreslení výrobních nákladů a hospodářské situace dotčeného podniku a dále skutečnosti, že uvedené zkreslení bylo patrně způsobeno bývalým systémem netržního hospodářství [17].

46. Napadený rozsudek se týká pouze první ze dvou uvedených podmínek. Určení rozsahu druhé z těchto podmínek bylo totiž již předmětem výše uvedeného rozsudku Komise v. Xinyi [18], ve kterém Soudní dvůr objasnil rozsah pojmu zkreslení „způsobené bývalým systémem netržního hospodářství“.

b) K výkladu první podmínky stanovené v čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení

47. Právě v kontextu popsaném v předchozím oddíle je třeba analyzovat první důvody kasačního opravného prostředku vznesené Komisí a společností GMB, kterými zpochybňují výklad Tribunálu ve vztahu k první ze dvou kumulativních podmínek stanovených v ustanovení uvedeném v čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážce základního nařízení, která byla připomenuta v bodě 44 výše.

[12] – Rozsudky Rada v. Zhejiang Xinan, bod 67, a Komise v. Xinyi, bod 65. Ohledně důvodů, které vedly k zavedení těchto ustanovení, s konkrétním odkazem na Čínskou lidovou republiku, viz také body 68 a 69, resp. body 75 a 76 těchto rozsudků.

[13] – Rozsudky ze dne 2. února 2012, Brosmann Footwear (HK) a další v. Rada (C-249/10 P, EU:C:2012:53, bod 32), a Rada v. Zhejiang Xinan, bod 70.

[14] – Viz rozsudek Rada v. Zhejiang Xinan, bod 93.

[15] – Viz rozsudek Komise v. Xinyi, bod 68.

[16] – Viz rozsudek Komise v. Xinyi, bod 70.

[17] – Viz rozsudek Komise v. Xinyi, bod 70.

[18] – Viz body 13 a 14 výše.

48. V tomto ohledu Tribunál v napadeném rozsudku vychází z předpokladu, že jelikož čl. 2 odst. 7 písm. b) základního nařízení stanoví, že pro přiznání STH je třeba prokázat, že pro žádajícího výrobce převažují podmínky tržního hospodářství *„při výrobě nebo prodeji daného obdobného výrobku“*, tak se kritéria uvedená v pěti odrážkách uvedených v písmenu c) téhož odstavce, na jejichž základě musí Komise posoudit žádosti o STH, musí týkat *„výroby a prodeje daného obdobného výrobku“* [19].

49. V důsledku toho se podle Tribunálu musí podmínka stanovená ve třetí odrážce, a zejména existence podstatného zkreslení finanční situace podniku, který žádá o přiznání STH, konkrétně týkat výroby a prodeje daného obdobného výrobku. Z toho vyplývá, že v případě opatření, která se týkají finanční situace podniku obecně – a nejsou tedy specifická pro výrobu a prodej daného obdobného výrobku – přísluší Komisi, aby s ohledem na důkazy předložené během správního řízení posoudila, zda tato opatření skutečně způsobila zkreslení týkající se výroby a prodeje daného obdobného výrobku [20].

50. Tribunál mimo jiné zakládá výše uvedený restriktivní výklad tohoto kritéria na „přímé souvislosti“ existující, a to jak z doslovného hlediska, tak z hlediska účelu, mezi tímto kritériem a výpočtem běžné hodnoty uvedeným v čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení [21].

51. S ohledem na argumenty předložené Komisí a GMB je tedy třeba ověřit, zda je tento výklad dotčeného ustanovení správný.

52. V tomto ohledu nejprve uvádím, že jelikož čl. 2 odst. 7 základního nařízení vyjadřuje úmysl unijního normotvůrce zaujmout v této oblasti přístup vlastní unijnímu právnímu řádu, a nikoli provést konkrétní povinnosti, které zahrnuje antidumpingová dohoda [22], je toto ustanovení třeba vykládat pouze ve světle unijního práva.

53. Za těchto okolností z ustálené judikatury vyplývá, že pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jíž je součástí [23].

54. Pokud jde o doslovný výklad čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení, je třeba nejprve uvést, že ze samotného znění ustanovení vyplývá, že první ze dvou kumulativních podmínek uvedených v bodě 45 výše stanoví dvě alternativní situace, které mohou vést k zamítnutí žádosti o přiznání STH: existence podstatného zkreslení výrobních nákladů dotčeného podniku na jedné straně a jeho finanční situace na straně druhé.

55. V tomto ohledu ustálená judikatura stanoví, že pokud ustanovení unijního práva umožňuje několik výkladů, musí být upřednostněn ten, který může zajistit jeho užitečný účinek [24], a to v celém rozsahu. Z toho vyplývá, že dotčené ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, který přiznává oběma alternativám užitečný účinek.

[19] – Viz body 54 a 55 napadeného rozsudku.

[20] – Viz body 59 a 60 napadeného rozsudku, jakož i použití této zásady v bodech 67 a násl. tohoto rozsudku.

[21] – Viz bod 59 první věta a bod 61 poslední věta napadeného rozsudku.

[22] – Viz rozsudek ze dne 16. července 2015, Komise v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, body 48 a 50).

[23] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 12. října 2017, Tigers (C-156/16, EU:C:2017:754, bod 21 a citovaná judikatura).

[24] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 21. března 2019, Falck Rettungsdienste a Falck (C-465/17, EU:C:2019:234, bod 32 a citovaná judikatura).

56. Z výše uvedeného vyplývá, že pojmu „podstatné zkreslení finanční situace“, jak je stanoven v dotčeném ustanovení, musí být přiznána vlastní autonomie, definovaná v kontextu a s ohledem na cíl tohoto ustanovení. Jeho vymezení tedy nemůže být podmíněno první možností stanovenou tímto ustanovením, tedy existencí podstatného zkreslení výrobních nákladů. V důsledku toho je tedy zjištění existence podstatného zkreslení finanční situace podniku žádajícího o STH způsobeného bývalým systémem netržního hospodářství jako takové dostatečné pro zamítnutí této žádosti.

57. Stále z doslovného hlediska je třeba uvést, že výraz „finanční situace“ není doplněn žádnou specifikací, která by jakkoli omezovala jeho rozsah. Za těchto okolností je tudíž podle mého názoru nutné přiznat tomuto pojmu široký rozsah, který zahrne do rozsahu působnosti tohoto ustanovení, v mezích podrobněji uvedených v následujících bodech, jakýkoli významně zkreslující faktor finanční situace podniku způsobený bývalým systémem netržního hospodářství.

58. Na rozdíl od toho, co uvedl Tribunál v bodě 59 napadeného rozsudku, mám naopak za to, že ze znění dotčeného ustanovení nevyplývá žádná přímá souvislost mezi existencí podstatného zkreslení finanční situace a výpočtem běžné hodnoty ve smyslu čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení. Konkrétně, existenci takové přímé souvislosti podle mého názoru nelze odvodit z parametrů uvedených ve druhé části třetí odrážky čl. 2 odst. 7 písm. c) základního nařízení. V tomto ohledu uvádím, že není sporu o tom, že tento popis je pouze orientační, a že tedy prvky v něm uvedené jsou pouze příklady faktorů, které mohou vést ke zkreslení, jež spadají do působnosti tohoto pravidla. Naopak nic nenasvědčuje tomu, že účelem tohoto demonstrativního výčtu je vytvořit souvislost mezi ustanovením čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení a výpočtem běžné hodnoty uvedeným v odstavcích 1 až 6 téhož článku.

59. Neexistence přímé souvislosti mezi analýzou, která má být provedena podle odstavce 7, a analýzou, která má být provedena podle čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení – v tom smyslu, jak patrně naznačuje Tribunál, že první z nich musí být nutně provedena s ohledem na druhou [25] – se navíc zdá být potvrzena ze systematického hlediska.

60. Zatímco ustanovení čl. 2 odst. 1 až 6 základního nařízení mají totiž vazbu na metody výpočtu běžné hodnoty stanovené v článku 2 antidumpingové dohody, v případě čl. 2 odst. 7 tohoto nařízení tomu tak není. Jak totiž vyplývá z judikatury zmíněné v bodech 38 a 52 výše, prostřednictvím tohoto odstavce 7 měl unijní normotvůrce v úmyslu přijmout zvláštní režim, specifický pro unijní právo, pro výpočet běžné hodnoty v případě dovozů ze zemí bez tržního hospodářství, což je režim, který *není* zamýšlen k provedení konkrétních povinností vyplývajících z antidumpingové dohody.

61. V rámci tohoto zvláštního režimu platí pravidlo, že podle písmene a) výše uvedeného odstavce 7 se v případě dovozu ze zemí bez tržního hospodářství běžná hodnota vypočítá na základě „srovnatelné země“. Jako výjimka ve smyslu písm. b) téhož odstavce bylo úmyslem unijního normotvůrce umožnit zejména čínským výrobcům, aby byli uznáni za výrobce působící v podmínkách tržního hospodářství, a tudíž aby určovali běžnou hodnotu na základě jejich cen a skutečných nákladů v jednotlivých případech, pouze pokud mohou prokázat, že splňují pět kritérií stanovených v čl. 2 odst. 7 písm. c) základního nařízení, a že mohou být tedy považováni za výrobce působící v podmínkách tržního hospodářství. V opačném případě se metoda srovnatelné země použije jakožto „výchozí pravidlo“ [26].

[25] – Viz bod 61 poslední věta, jakož i bod 68 napadeného rozsudku.

[26] – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Komise v. Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2017:938, bod 63).

62. Z výše uvedeného vyplývá, že použitelnost zvláštního režimu stanoveného ve výše uvedeném odstavci 7 v žádném případě nepředpokládá, jak naopak uvádí Tribunál, analýzu na úrovni podniku, která by vedla k závěru, že použití pravidel uvedených v odstavcích 1 až 6 by vedlo k umělým výsledkům. Podmínit použití zvláštního režimu stanoveného v čl. 2 odst. 7 základního nařízení analýzou možných výsledků použití obecného režimu je podle mého názoru zjevně v rozporu se systematikou dotčených ustanovení [27].

63. Nicméně stále ze systematického hlediska je třeba poznamenat, jak uvedl Tribunál, že čl. 2 odst. 7 písm. b) základního nařízení vyžaduje, aby vyvážející výrobce žádající o STH prokázal, že „při výrobě nebo prodeji daného obdobného výrobku“ převažují podmínky tržního hospodářství.

64. To však podle mého názoru nutně neznamená, že aby se na opatření, které může narušit parametry tržního hospodářství, vztahovaly podmínky stanovené v pěti odrážkách uvedených v písm. c) uvedeného odstavce, na jejichž základě musí Komise posuzovat žádosti o STH, musí se týkat „*výroby a prodeje daného obdobného výrobku*“.

65. Pokud jde konkrétněji o druhou alternativu první podmínky stanovené ve třetí odrážce dotčeného ustanovení, mám za to, že z ustanovení písmene b) uvedeného v bodě 63 nelze dovodit, že tato podmínka musí být vykládána restriktivně v tom smyslu, že pouze podstatná zkreslení finanční situace, která se konkrétně týkají „*výroby a prodeje daného obdobného výrobku*“, mohou odůvodnit zamítnutí žádosti o STH a že tedy v případě opatření, která významně zkreslují finanční situaci podniku žádajícího o STH a vyplývají z bývalého systému netržního hospodářství, ale která nejsou specifická pro obdobný výrobek, musí Komise prokázat souvislost mezi samotným opatřením a „*výrobou a prodejem daného obdobného výrobku*“.

66. Podle mého názoru je takový restriktivní výklad výše uvedené třetí odrážky nejen v rozporu s jejím zněním, které v žádném případě nestanoví takové rozlišení mezi opatřeními ovlivňujícími finanční situaci dotčeného podniku, ale také v rozporu se systematikou a účelem tohoto ustanovení, jakož i s rozdělením důkazního břemene stanoveným v čl. 2 odst. 7 písm. b) základního nařízení.

67. Ze systematického hlediska, jak totiž správně zdůraznila Komise a jak ostatně připustila sama společnost Xinyi, se podmínky stanovené v čl. 2 odst. 7 písm. c) čtvrté a páté odrážce základního nařízení – týkající se podřízení právní úpravě úpadku a vlastnictví a měnových přepočtů – týkají parametrů, které z definice nemají přímou souvislost s „*výrobou a prodejem daného obdobného výrobku*“. Tyto podmínky se týkají změn parametrů tržního hospodářství, které mohou nepřímo zkreslit náklady a ceny podniku. Zdá se být nesporné, že při existenci opatření, která mění tyto parametry, není Komise povinna prokázat, že existuje souvislost mezi těmito opatřeními a výrobou a prodejem daného obdobného výrobku.

68. Podle mého názoru by se podobný přístup měl uplatnit i na opatření vyplývající z bývalého systému netržního hospodářství, která způsobují podstatná zkreslení finanční situace podniku žádající o STH, jako jsou preferenční daňové režimy. Pokud neexistují důkazy o opaku, které musí dotyčný podnik poskytnout, může Komise předpokládat, že by tato opatření mohla zkreslit náklady a ceny podniku, a tedy nepřímo také „*výrobu a prodej daného obdobného výrobku*“.

[27] – V tomto ohledu rovněž uvádím, že analogický odkaz v bodě 61 napadeného rozsudku na bod 82 rozsudku Rada v. Zhejiang Xinan se nejeví jako relevantní pro odůvodnění existence přímé souvislosti mezi odstavci 1 až 6 a odstavcem 7 článku 2 základního nařízení.

69. Takovýto nerestriktivní výklad dotčeného ustanovení je v souladu s obecnými cíli zvláštního režimu zavedeného v čl. 2 odst. 7 základního nařízení, který, jak je uvedeno v bodech 39 a 40 výše, si klade za cíl zabránit zohlednění cen a nákladů platných v zemích bez tržního hospodářství, jelikož tyto parametry v těchto zemích nejsou obvyklým výsledkem působení tržních sil, a to bez ohledu na přímou nebo nepřímou povahu důsledků opatření, která vedou ke změnám parametrů tržního hospodářství ve vztahu k cenám a nákladům obdobného výrobku.

70. Tento nerestriktivní výklad je rovněž v souladu se zvláštním účelem podmínky stanovené v čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážce základního nařízení, která tím, že výslovně rozlišuje mezi zkreslením výrobních nákladů a zkreslením „finanční situace“, posuzované obecně bez bližší specifikace, zamýšlí zahrnout do své působnosti nejen přímé změny výrobních nákladů, ale také další zkreslení, včetně nepřímých zkreslení, která se nemusí nutně omezovat na výrobní náklady, a která mají dopad na finanční situaci podniku žádajícího o přiznání STH.

71. Kromě toho mám za to, že, jak tvrdí GMB ve druhé části svého prvního důvodu kasačního opravného prostředku, restriktivní výklad Tribunálu ve vztahu k podmínce stanovené v čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážce základního nařízení, podle něhož v případě podstatných zkreslení finanční situace podniku žádajícího o STH způsobených bývalým systémem netržního hospodářství, která se však konkrétně netýkají obdobného výrobku, je Komise povinna prokázat souvislost mezi samotným opatřením a výrobou a prodejem obdobného výrobku, je v rozporu s rozdělením důkazního břemene, jak je stanoveno v čl. 2 odst. 7 písm. b) tohoto nařízení a vykládáno judikaturou.

72. Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že důkazní břemeno nese výrobce, který si přeje požívat STH podle čl. 2 odst. 7 písm. b) základního nařízení, a že za tímto účelem musí být žádost předložená takovým výrobcem doložena dostatečnými důkazy, jež jsou specifikovány v odst. 7 písm. c) tohoto článku, že působí v podmínkách tržního hospodářství. Unijním orgánům tudíž nepřísluší prokazovat, že vyvážející výrobce nesplňuje podmínky užívání uvedeného statusu [28].

73. Z toho vyplývá, že podle mého názoru, na rozdíl od toho, co stanovil Tribunál v bodě 60 napadeného rozsudku, v případě opatření vytvářejících podstatná zkreslení finanční situace podniku žádajícího o STH způsobená bývalým systémem netržního hospodářství, která se konkrétně netýkají obdobného výrobku, není Komise povinna prokazovat existenci souvislosti mezi samotným opatřením a výrobou a prodejem obdobného výrobku, ale naopak přísluší žádajícímu podniku, aby prokázal, že navzdory takovýmto zkreslujícím opatřením, působí v podmínkách tržního hospodářství ve vztahu k výrobě a prodeji obdobného výrobku.

74. Konečně mám za to, že výše uvedené úvahy nejsou v žádném případě zpochybněny rozsudkem Rada v. Zhejiang Xinan, na který Tribunál analogicky odkázal za účelem odůvodnění restriktivního výkladu ustanovení uvedeného v čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážce základního nařízení. Tento rozsudek se totiž jednak týká výkladu podmínky uvedené v čl. 2 odst. 7 písm. c) první odrážce základního nařízení. Toto ustanovení, již na základě svého znění, předpokládá skutečné vměšování se do cen, nákladů a vstupů [29]. Na základě doslovného znění ustanovení uvedeného ve třetí odrážce, které odkazuje na „finanční situaci“ obecně, pochybuji, že – jak uvedl Tribunál v bodech 59 až 61 napadeného rozsudku – jsou úvahy učiněné Soudním dvorem

[28] – Viz rozsudek ze dne 2. února 2012, Brosmann Footwear (HK) a další v. Rada (C-249/10 P, EU:C:2012:53, bod 32).

[29] – Viz rozsudek Rada v. Zhejiang Xinan, body 79 a 80.

v bodech 78 až 82 rozsudku Rada v. Zhejiang Xinan za účelem výkladu podmínky uvedené v první odrážce automaticky použitelné za účelem výkladu podmínky uvedené v této třetí odrážce [30].

75. Na druhé straně je třeba uvést, že v rozsudku Rada v. Zhejiang Xinan Soudní dvůr (a Tribunál) vytkly Komisi, že nijak nezohlednila informace poskytnuté dotyčným podnikem, aniž by posoudila, zda tyto důkazy postačují k prokázání toho, že tento podnik splňuje dvojí podmínku uvedenou v čl. 2 odst. 7 písm. c) první odrážce základního nařízení [31]. V projednávané věci, jak vyplývá z bodů 7 a 9 výše, a podrobněji z bodů 63 až 65 napadeného rozsudku, Komise naopak zohlednila důkazy předložené společností Xinyi, posoudila je a zamítla.

76. Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že podle mého názoru je výklad čl. 2 odst. 7 písm. c) základního nařízení učiněný Tribunálem v bodech 55 až 61 napadeného rozsudku postižen různými vadami spočívajícími v nesprávném právním posouzení a že je tedy třeba vyhovět prvním důvodům kasačního opravného prostředku vzneseným Komisí a GMB. Výše uvedené zjištění postačuje ke zrušení napadeného rozsudku. Z toho vyplývá, že další důvody kasačního opravného prostředku vznesené Komisí a GMB stručně analyzuji pouze podpůrně.

B. K důvodům týkajícím se nesprávného právního posouzení při uplatnění čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení

1. Argumenty účastnic řízení

77. Svými druhými důvody Komise a GMB tvrdí, že Tribunál se v každém případě dopustil různých nesprávných právních posouzení v bodech 62 až 73 napadeného rozsudku při uplatnění čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení.

78. Zaprvé podle Komise, na rozdíl od toho, co stanovil Tribunál, představují náklady na kapitál společnosti faktor, jako jsou například náklady na pracovní sílu, který má přímý vliv na výrobní náklady, neboť zvyšuje výši provozního výsledku před odpisy (*EBIDTA*). Zadruhé, podle Komise Tribunál v bodech 70 a 71 napadeného rozsudku zpochybnil „podstatnou“ povahu zkreslení. Tribunál však neodpověděl na argumenty Komise, neposkytl dostatečné odůvodnění a dopustil se nesprávného právního posouzení skutkového stavu. Tribunál nezohlednil argumenty týkající se časově neomezené povahy dotčených daňových úlev a skutečnosti, že cla jsou uložena výhledově na dobu pěti let, která může být prodloužena. Dále Tribunál nezohlednil její argumenty týkající se práva státních podpor. Zatřetí, jak Komise, tak GMB vytýkají Tribunálu, že nerespektoval prostor pro uvážení Komise v oblasti ochrany obchodu a nahradil posouzení Komise svým vlastním posouzením.

79. Společnost Xinyi nejprve odpovídá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, nebyla otázka podstatnosti zkreslení podrobně posouzena v napadeném nařízení a v průběhu šetření. Komise nesprávně stanovila, že mohla zamítnout její žádost o přiznání STH, aniž by přezkoumala nebo odpověděla na důkazy a argumenty, které tato společnost předložila a které prokazovaly, že zkreslení nebyla podstatná, jelikož dotyčná osvobození od daně činila pouze 1,34 % jejích celkových nákladů a 1,14 % jejího celkového obratu. Tribunál tedy vytkl Komisi, že řádně neposoudila důkazy předložené společností Xinyi.

[30] – Pokud jde o věc, ve které Soudní dvůr považoval odkaz na rozsudek Rada v. Zhejiang Xinan za irelevantní, viz rozsudek ze dne 11. září 2014, Gem-Year a Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang) v. Rada (C-602/12 P, nezveřejněný, EU:C:2014:2203, bod 56).

[31] – Viz rozsudek Rada v. Zhejiang Xinan, body 85 až 87.

80. Tím, že Komise před Tribunálem tvrdila, že daňové výhody byly významné, popřela svůj postoj zastávaný během šetření, v němž nezpochybnila tvrzení společnosti Xinyi, že výhody nebyly významné ani v absolutní hodnotě, ani v relativní hodnotě. V průběhu šetření Komise kromě toho uznala, že tyto výhody byly časově omezené. Společnost Xinyi dodává, že v rámci paralelního antisubvenčního šetření stanovila Komise výhodu poskytnutou každým ze dvou dotčených daňových režimů na hodnotu 0 %, což zpochybňuje také údajnou výši domnělých výhod. Kromě toho je odůvodnění uvedené Tribunálem v napadeném rozsudku dostatečné. Dále je nesprávné tvrzení Komise, že možnost, aby společnost mohla využívat STH, nemůže záviset na jejích výsledcích během daného roku. Komise by totiž provedla přezkum STH u čínských vyvážejících výrobců podle čl. 11 odst. 3 základního nařízení, pokud by byly k dispozici důkazy, které by takový přezkum odůvodňovaly. Konečně, odkazy na unijní právo v oblasti státní podpory jsou irelevantní.

2. Posouzení

81. Jak je uvedeno v bodě 76 výše, pouze pro úplnost analyzuji argumenty vznesené v těchto důvodech [32].

82. V tomto ohledu zaprvé z bodů 66 a 67, jakož i 68, 69 a 72 napadeného rozsudku vyplývá, že – při použití podle mého názoru nesprávného výkladu čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení, který předtím rozvinul – v projednávané věci Tribunál zásadně vytkl Komisi to, že zamítnutí žádosti společnosti Xinyi o přiznání STH založila na finanční výhodě, kterou obecně poskytují dotčené preferenční daňové režimy, aniž byla zjištěna souvislost s jakýmkoli prvkem souvisejícím s výrobou nebo prodejem dotčeného obdobného výrobku, a konkrétně, aniž byla objasněna souvislost mezi výhodou týkající se možnosti přilákat kapitál prostřednictvím snížených sazeb, kterou Komise identifikovala, a výrobou nebo prodejem obdobného výrobku.

83. Z výše uvedeného vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí společnost Xinyi, Tribunál vytkl Komisi, že se dopustila metodického pochybení při použití čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení a neprovedla další analýzu, aby prokázala existenci souvislosti mezi údajným zkreslením způsobeným dotčenými daňovými režimy a výrobou a prodejem obdobného výrobku.

84. Zadruhé souhlasím s argumentem Komise, že kapitál představuje jeden ze vstupů a tudíž opatření ovlivňující jeho cenu, například tím, že nabízejí možnost přístupu k levnějšímu financování v důsledku preferenčních daňových režimů založených na opatřeních vyplývajících z bývalého systému netržního hospodářství, mohou nepochybně vést ke zkreslení finanční situace, které může spadat do oblasti působnosti čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky. Z toho vyplývá, že odůvodnění Tribunálu v bodech 68 a 69 napadeného rozsudku je podle mého názoru kromě toho, že je založeno na nesprávném výkladu příslušného ustanovení, chybné také z tohoto hlediska.

85. Zatřetí na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, nemám za to, že Tribunál v bodech 70 a 71 napadeného rozsudku zpochybnil „podstatnou“ povahu zkreslení finanční situace způsobeného dotčenými preferenčními daňovými režimy. Zdá se, že tyto body spíše naznačují, že podle Tribunálu bylo provedení doplňkové analýzy uvedené v bodě 83 výše, kterou měla podle jeho

[32] – Druhý důvod kasačního opravného prostředku Komise je mimo jiné vznesen pouze podpůrně pro případ, že by nebylo vyhověno prvnímu důvodu.

názoru Komise provést, *a fortiori* nezbytné na základě důkazů předložených společností Xinyi. Zdá se tedy, že tyto body posilují argumentaci uvedenou v předchozích bodech napadeného rozsudku.

86. Začtvrté, pokud jde o argument Komise a GMB, podle něhož Tribunál nerespektoval prostor pro uvážení, který má Komise v oblasti ochrany obchodu, odkazuji na podrobnou analýzu přehledu judikatury ve svém nedávném stanovisku ve věci Komise v. Hubei Xinyegang Special Tube [33]. V tomto ohledu, jelikož má Komise při analýze uvedené v čl. 2 odst. 7 základního nařízení s ohledem na složitost hospodářských a politických situací, které musí posuzovat, širokou posuzovací pravomoc [34], je soudní přezkum v této oblasti omezený.

87. V projednávané věci body 66 až 73 napadeného rozsudku ukazují na poměrně vysokou míru zásahu Tribunálu do analýzy Komise týkající se existence podstatného zkreslení finanční situace v projednávané věci. Podle mého názoru je takový zásah obtížně slučitelný s omezeným soudním přezkumem stanoveným judikaturou pro tyto případy. Zatímco totiž v bodech 66 až 68 napadeného rozsudku Tribunál na základě svého výkladu – podle mého názoru chybného – článku 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení Komisi vytýká, že se ve své analýze dopustila nesprávného právního posouzení, tak v bodech 69 až 71 však Tribunál jde tak daleko, že posuzuje dopad dotčených daňových režimů na schopnost přilákat investory s ohledem na obrat podniku a absolutní hodnotu výhody plynoucí z těchto režimů. Tímto způsobem podle mého názoru Tribunál překračuje meze omezeného soudního přezkumu a nahrazuje posouzení Komise svým vlastním posouzením.

88. Z výše uvedeného vyplývá, že podle mého názoru je třeba vyhovět i druhým důvodům kasačních opravných prostředků vzneseným Komisí a GMB.

C. K důvodům kasačních opravných prostředků týkajícím se procesních vad

1. Argumenty účastnic řízení

89. Svými třetími důvody kasačních opravných prostředků Komise a GMB vytýkají Tribunálu, že se dopustil procesních nesprávností.

90. Komise nejprve tvrdí, že Tribunál rozhodl *ultra petita*. Podle jejího názoru společnost Xinyi v řízení v prvním stupni nerozvinula žádný z právních argumentů uvedených v bodech 55 až 61 napadeného rozsudku. Kromě toho Tribunál v každém případě neumožnil Komisi, aby se k těmto zásadním argumentům vyjádřila. Tím Tribunál porušil její právo na spravedlivý proces, které podle judikatury Soudního dvora vyžaduje, aby se účastníci řízení seznámili a měli možnost vyjádřit se kontradiktorně jak ke skutkovým, tak k právním okolnostem, které jsou rozhodné pro výsledek řízení.

91. Také společnost GMB má za to, že Tribunál rozhodl *ultra petita*, jelikož z bodu 1 výroku napadeného rozsudku vyplývá, že Tribunál zrušil napadené nařízení v plném rozsahu, ačkoli společnost Xinyi ve své žalobě navrhla zrušení uvedeného nařízení pouze v části, která se jí týkala.

[33] – Stanovisko ze dne 1. července 2021 (C-891/19 P, EU:C:2021:533), body 29 a obdobně 160 a násl. a citovaná judikatura.

[34] – Viz s odkazem na judikaturu uvedenou v předchozím bodě, rozsudek Rada v. Zhejiang Xinan, bod 86.

92. Společnost Xinyi tyto argumenty zpochybňuje. Pokud jde o argumenty Komise, společnost Xinyi tvrdí, že ve druhé části prvního žalobního důvodu tvrdila, že Komise nekonstatovala, že došlo k „podstatnému“ zkreslení, neboť finanční dopad dvou dotčených preferenčních daňových režimu byl menší než 1,5 % výrobních nákladů nebo obratu během období šetření. Společnost Xinyi v bodě 29 své repliky rovněž uvedla, že je třeba odkázat na její finanční situaci během období šetření, jelikož čl. 2 odst. 7 písm. c) základního nařízení je součástí výpočtu dumpingu a ten se týká prodeje a nákladů během období šetření. Komise dostala příležitost odpovědět v duplice a během dvou jednání konaných před Tribunálem. V napadeném rozsudku Tribunál pouze potvrdil přístup navrhovaný společností Xinyi. Pokud jde o argument GMB, podle Xinyi je zjevné, že Tribunál zamýšlel zrušit napadené nařízení pouze ve vztahu k ní a že se jednalo o opravitelnou administrativní chybu.

2. Posouzení

93. Pokud jde zaprvé o třetí důvod společnosti GMB, v němž tvrdí, že Tribunál rozhodl *ultra petita*, uvádím, že při čtení bodu 1 výroku napadeného rozsudku ve spojení s bodem 74 tohoto rozsudku je zjevné, že Tribunál zrušil napadené nařízení v plném rozsahu, ačkoli, jak výslovně vyplývá z bodu 31 tohoto rozsudku, společnost Xinyi navrhovala zrušení uvedeného nařízení pouze v rozsahu, v němž se jí týká. Tribunál tedy rozhodl *ultra petita*[35]. Třetímu důvodu společnosti GMB je tedy podle mého názoru třeba vyhovět a napadený rozsudek je třeba zrušit v rozsahu, v němž zrušuje napadené nařízení *erga omnes*, a nikoli pouze ve vztahu ke společnosti Xinyi.

94. Zadruhé, pokud jde o výtku Komise, podle které Tribunál rozhodl *ultra petita* v rozsahu, v němž přistoupil k výkladu čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky základního nařízení, kterého se společnost Xinyi v řízení v prvním stupni nedovolávala, mám za to, že by jí nemělo být vyhověno. Z judikatury totiž vyplývá, že třebaže v tomto ohledu soud musí rozhodovat pouze o návrzích účastníků řízení, kterým přísluší vymezit rozsah sporu, nemůže být vázán pouze argumenty, kterých se tito účastníci dovolávají na podporu svých tvrzení, neboť jinak by byl případně nucen založit své rozhodnutí na chybných právních úvahách[36]. Pravomoc provést výklad ustanovení, které musí uplatnit na skutkové okolnosti věci, je vlastní úloze soudu a nemůže představovat rozhodnutí *ultra petita*.

95. Pokud jde zatřetí o výtku Komise týkající se porušení práva na spravedlivý proces, z judikatury vyplývá, že ke splnění požadavků spojených s tímto právem je třeba, aby se účastníci řízení seznámili a měli možnost vyjádřit se kontradiktorně jak ke skutkovým, tak k právním okolnostem, které jsou rozhodné pro výsledek řízení[37]. V projednávané věci se řízení před Tribunálem týkalo rozsahu a konkrétního použití podmínky stanovené v čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážce základního nařízení. Tyto otázky byly předmětem druhé části prvního žalobního

[35] – Viz, zejména v oblasti antidumpingu, rozsudek ze dne 15. února 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, bod 24 *in fine* a citovaná judikatura).

[36] – Viz nedávný rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Komise v. Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, bod 58 a citovaná judikatura).

[37] – Viz rozsudek ze dne 2. prosince 2009, Komise v. Irsko a další (C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 56).

důvodu společnosti Xinyi a Komise k nim mohla zaujmout stanovisko jak během prvního, tak během druhého řízení před Tribunálem [38]. Z toho vyplývá, že také tato výtka Komise musí být podle mého názoru zamítnuta, a je tedy třeba zamítnout třetí důvod Komise v plném rozsahu.

96. Závěrem podle mého názoru z výše uvedeného vyplývá, že je třeba vyhovět prvním a druhým důvodům kasačního opravného prostředku vzneseným Komisí a společností GMB, jakož i třetímu důvodu vznesenému GMB, a tedy musí být napadený rozsudek zrušen.

VII. K žalobě před Tribunálem

97. Podle článku 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje.

98. Domnívám se, že tomu tak je v případě druhé části prvního žalobního důvodu vzneseného společností Xinyi před Tribunálem, který je shrnut v bodech 37 a 38 napadeného rozsudku. V tomto ohledu uvádím, že z bodu 33 odůvodnění napadeného nařízení a z dopisů Komise ze dne 22. srpna 2013 a 13. září 2013, uvedených v bodech 63 až 65 napadeného rozsudku, vyplývá, že Komise zamítla žádost společnosti Xinyi o STH z důvodu významných finančních výhod vyplývajících z kombinovaného účinku preferenčních daňových režimů uvedených v bodě 8 výše, které byly považovány za způsobilé ovlivnit finanční a hospodářskou situaci společnosti jako celku, neboť umožňovaly sledovat cíl přilákání kapitálu prostřednictvím snížených sazeb. Komise rovněž měla za to, že absolutní výhoda poskytnutá během období šetření nemusí být nutně rozhodujícím kritériem pro posouzení podstatnosti zkreslení, neboť toto posouzení musí zahrnovat celkový dopad opatření na hospodářskou a finanční situaci podniku.

99. Mám za to, že tyto úvahy nejsou stiženy žádným zjevně nesprávným posouzením. Z výkladu čl. 2 odst. 7 písm. c) třetí odrážky uvedeného v bodech 56, 57, 62, 65, 68 až 70 a 73 výše totiž vyplývá, jak je uvedeno v bodě 84, že opatření, jako jsou preferenční daňové režimy, vyplývající z bývalého systému netržního hospodářství, která ovlivňují náklady na kapitál, například tím, že nabízejí možnost přístupu k levnějšímu financování v důsledku daňových výhod, které tyto režimy přiznávají, mohou vést k podstatným zkreslením finanční situace podniku, která mohou spadat do působnosti tohoto ustanovení.

100. V tomto ohledu připomínám, jak bylo uvedeno v bodě 72 výše, že důkazní břemeno nese výrobce, který si přeje požívat STH, který musí prokázat, že navzdory těmto preferenčním daňovým režimům působil v podmínkách tržního hospodářství. Za tímto účelem společnost Xinyi tvrdila, že tyto režimy měly finanční dopad menší než 1,5 % výrobních nákladů nebo obratu, aniž by však vysvětlila, proč by tyto prvky (tedy výrobní náklady nebo obrat) měly tvořit referenční rámec analýzy, ani proč by posouzení účinků zkreslení způsobeného těmito daňovými režimy mělo být omezeno na období šetření, když časový rozsah daňových výhod omezen není.

[38] – V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve spojených věcech Komise v. Siemens Österreich a další a Siemens Transmission & Distribution a další v. Komise (C-231/11 P až C-233/11 P, EU:C:2013:578, bod 116 a citovaná judikatura) a stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Deltafina v. Komise (C-578/11 P, EU:C:2014:199, body 98 až 100). Pokud jde o právní okolnosti, zdá se, že judikatura uvedená v předchozí poznámce pod čarou se použije, pokud má soud v úmyslu vznést bez návrhu nové právní okolnosti, které mají rozhodující dopad na konečné rozhodnutí, například nový důvod uplatněný bez návrhu (viz citovaný rozsudek Komise v. Irsko) nebo kvalifikace smluvního ujednání jako zneužívajícího bez návrhu (viz rozsudek ze dne 21. února 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, body 30 a 31).

Společnost Xinyi dále neposkytla žádné informace o dopadu těchto opatření na její celkovou finanční situaci, ani o dopadu těchto daňových výhod na náklady na přístup ke kapitálu. Za těchto podmínek je podle mého názoru třeba zamítnout druhou část prvního žalobního důvodu.

101. Na druhou stranu uvádím, že stav řízení neumožňuje Soudnímu dvoru rozhodnout o zbývajících žalobních důvodech, které nebyly Tribunálem analyzovány v napadeném rozsudku a u nichž nelze vyloučit, že je nezbytné provést další šetření. Za těchto okolností mám za to, že věc musí být vrácena Tribunálu, aby mohl rozhodnout o těchto zbývajících žalobních důvodech.

VIII. K nákladům řízení

102. Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení. Vzhledem k tomu, že tomu tak v projednávané věci není, bude o nákladech řízení rozhodnuto později.

IX. Závěry

103. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

– rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 24. září 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings v. Komise (T-586/14 RENV, EU:T:2019:668), se zrušuje;

– druhá část prvního žalobního důvodu vzneseného společností Xiniy PV Products (Anhui) Holdings se zamítá;

– věc se vrací Tribunálu k rozhodnutí o zbývajících žalobních důvodech;

– o nákladech řízení bude rozhodnuto později.