Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 8. julija 2021 [1]

Združeni zadevi C-884/19 P in C-888/19 P

Evropska komisija
proti
Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (C-884/19 P)
in
GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH
proti
Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd,

Evropski komisiji (C-888/19 P)

„Pritožba – Predhodno odločanje – Damping – Izvedbena uredba (EU) št. 470/2014 – Uvoz solarnega stekla s poreklom s Kitajske – Člen 2(7)(c), tretja alinea, Uredbe (ES) št. 1225/2009 – Pojem ‚bistveno izkrivljanje proizvodnih stroškov in finančnega položaja podjetij' – Preferencialni davčni režimi"

1. Če proizvajalec izvoznik iz države brez tržnega gospodarstva, ki je članica Svetovne trgovinske organizacije (STO), v protidampinškem postopku zaprosi za tržnogospodarsko obravnavo družbe (v nadaljevanju: TGO), v kolikšni meri mora dokazati, da njegov finančni položaj ni podvržen bistvenemu izkrivljanju, prenesenemu iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva? Natančneje, kako naj Komisija obravnava ukrepe, kot so preferencialni davčni režimi, ki izkrivljajo finančni položaj podjetja, vendar niso posebej povezani s proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka?

2. To je v bistvu temeljno vprašanje, ki se zastavlja v teh združenih zadevah, ki se nanašata na dve pritožbi, s katerima Evropska komisija in družba GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH (v nadaljevanju: GMB) predlagata razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 24. septembra 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Komisija, v nadaljevanju: izpodbijana sodba). [2] Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo, sprejeto v ponovnem postopku po sodbi Sodišča z dne 28. februarja 2018, Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132, v nadaljevanju: sodba Komisija/Xinyi), ponovno razglasilo ničnost Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 470/2014 z dne 13. maja 2014 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve in o dokončnem pobiranju začasne dajatve, uvedene na uvoz solarnega stekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (v nadaljevanju: sporna uredba). [3]

1 Jezik izvirnika: italijanščina.

2 T-586/14 RENV, EU:T:2019:668.

3 UL 2014, L 142, str. 1.

I. Pravni okvir

3. V času, ko je bila zadeva obravnavana, so bile določbe, ki so urejale sprejetje protidampinških ukrepov Evropske unije, določene v Uredbi Sveta (ES) št. 1225/2009 z dne 30. novembra 2009 o zaščiti proti dampinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske skupnosti[4] (v nadaljevanju: osnovna uredba).

4. Člen 2(7) osnovne uredbe, naslovljen „Določitev dampinga“, je določal:

„a) V primeru uvoza iz držav brez tržnega gospodarstva […](ni prevedeno) se določi normalna vrednost na podlagi cene ali računsko določene vrednosti v tretji državi s tržnim gospodarstvom ali cene, ki velja pri izvozu iz te tretje države v druge države, vključno s Skupnostjo, ali, kjer to ni mogoče, na kateri koli drugi razumni osnovi, vključno s ceno, ki se je dejansko plačevala ali se plačuje v Skupnosti za podoben proizvod, po potrebi primerno prilagojeni, tako da vsebuje razumno profitno maržo. […] (ni prevedeno).

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

c) Zahtevek pod pododstavkom (b) mora […] (ni prevedeno) vsebovati zadostne dokaze, da proizvajalec deluje v pogojih tržnega gospodarstva, to je, če:

– se odločitve podjetij glede cen, stroškov in vložkov, vključno npr. s surovinami, stroški tehnologije in dela, obsegom proizvodnje, prodajo in vlaganji sprejemajo kot odziv na tržne signale, ki odražajo ponudbo in povpraševanje, in brez večjega vmešavanja države s tem v zvezi, stroški za glavne vložke pa v glavnem odražajo tržne vrednosti;

– imajo podjetja jasno določeno zbirko osnovnih računovodskih evidenc, ki se pregledujejo neodvisno, v skladu z mednarodnimi računovodskimi standardi in se uporabljajo v vse namene;

– proizvodni stroški in finančn[a] situacija podjetij niso podvrženi bistvenemu izkrivljanju, ki se prenaša še iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva, zlasti v zvezi z amortizacijo sredstev, druge vrste odpisov, blagovne menjave in plačila preko kompenzacij dolgov;

– za zadevna podjetja velja stečajno pravo in pravo lastninskih razmerij, ki zagotavlja pravno varnost in stabilnost za delovanje podjetij, in

– se pretvorbe glede menjalnega tečaja izvajajo po tržnem tečaju. […] (ni prevedeno).“

[4] UL 2009, L 343, str. 51, in popravek v UL 2010, L 7, str. 22; navedena uredba je bila razveljavljena z Uredbo (EU) 2016/1036 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2016 o zaščiti proti dampinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske skupnosti (UL 2016, L 176, str. 21).

II. Dejansko stanje in sporna uredba

5. Dejansko stanje je predstavljeno v točkah od 1 do 14 izpodbijane sodbe, na katere napotujem za več podrobnosti. Za ta postopek naj opomnim le, da je 28. februarja 2013 Komisija uvedla protidampinški postopek v zvezi z uvozom nekaterih izdelkov iz solarnega stekla s poreklom iz Ljudske republike Kitajske.

6. Družba Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (v nadaljevanju: Xinyi) s sedežem na Kitajskem, ki proizvaja in izvaža solarno steklo v Evropsko unijo, je 21. maja 2013 v skladu s členom 2(7)(b) osnovne uredbe Komisiji predložila zahtevo za odobritev TGO, da bi se normalna vrednost zanjo določila v skladu s členom 2(1) do (6) te uredbe, in ne po tako imenovani metodi „primerljive države“, ki je določena v členu 2(7)(a) te uredbe.

7. Komisija je z dopisoma z dne 22. avgusta 2013 in 13. septembra 2013 družbo Xinyi obvestila, da kljub njenim pripombam tej zahtevi ne bo ugodila, saj meni, da slednja ne izpolnjuje merila iz člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe.

8. Iz spisa izhaja, da je Komisija zavrnila zahtevek družbe Xinyi z obrazložitvijo, da slednja ni uspela dokazati, da njeni proizvodni stroški in finančni položaj niso predmet nobenega bistvenega izkrivljanja, prenesenega iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva v skladu s členom 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe. Natančneje, po mnenju Komisije je bila družba Xinyi upravičena do različnih davčnih ugodnosti glede svojega davka od dohodka. Po eni strani je družba Xinyi izkoristila program „2 Free 3 Half“, ki je družbam s tujimi naložbami omogočil popolno oprostitev davka (0 %) za dve leti in 12,5-odstotno davčno stopnjo namesto standardne 25-odstotne za naslednja tri leta. Po drugi strani je imela ugodnosti davčnega režima za visokotehnološka podjetja, v skladu s katerim za podjetje velja nižja 15-odstotna stopnja obdavčitve namesto 25-odstotne.

9. Komisija je 13. maja 2014 sprejela sporno uredbo, v kateri je potrdila, da je treba zahtevke za TGO, in zlasti zahtevek družbe Xinyi zavrniti, ter uvedla dokončno 36,1-odstotno protidampinško dajatev na uvoz izdelkov iz solarnega stekla, ki jih proizvaja družba Xinyi. Komisija je v uvodni izjavi 33 sporne uredbe zlasti zavrnila trditev družbe Xinyi, da ugodnosti, ki izhajajo iz preferencialnih davčnih režimov in subvencij, niso predstavljale bistvenega deleža njenega prometa. Komisija je v zadevni uvodni izjavi izrecno navedla, da je „[…] (ni prevedeno) to trditev skupaj z drugimi trditvami že obravnavala v dopisu z dne 13. septembra 2013, ki ga je poslala izvozniku in v katerem je stranko obvestila o svoji odločitvi v zvezi z (odobritvijo TGO). Zlasti pa je Komisija poudarila, da absolutna ugodnost, prejeta v (obdobju preiskave), po svoji naravi ni pomembna za oceno, ali je bilo izkrivljanje ‚bistveno‘“.

III. Postopek pred Splošnim sodiščem in Sodiščem ter izpodbijana sodba

10. Družba Xinyi je s tožbo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 7. avgusta 2014, predlagala razglasitev ničnosti sporne uredbe, pri čemer je v utemeljitev svojih predlogov navedla štiri tožbene razloge. V okviru prvega tožbenega razloga, ki je bil razdeljen na dva dela, je družba Xinyi zatrjevala kršitev člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe.

11. Splošno sodišče je s sodbo z dne 16. marca 2016[5] ugodilo prvemu delu prvega tožbenega razloga, v okviru katerega je družba Xinyi zatrjevala, da je Komisija napačno presodila, da davčne ugodnosti, do katerih je bila slednja upravičena, pomenijo bistveno izkrivljanje, „ki se prenaša še iz predhodnega netržnega gospodarstva“, v smislu člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe.

12. Po pritožbi Komisije zoper to sodbo, je Sodišče s sodbo Komisija/Xinyi zgoraj navedeno sodbo razveljavilo, saj je ugotovilo, da je Splošno sodišče večkrat napačno uporabilo pravo pri razlagi pogoja glede obstoja izkrivljanja, „ki se prenaša še iz predhodnega netržnega gospodarstva“. Sodišče je zato zadevo vrnilo Splošnemu sodišču v ponovno odločanje in pridržalo odločitev o stroških.

13. Po vrnitvi zadeve v ponovno odločanje s sodbo Komisija/Xinyi je Splošno sodišče ponovno začelo postopek in 24. septembra 2019 izreklo izpodbijano sodbo.

IV. Izpodbijana sodba

14. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi preučilo drugi del prvega tožbenega razloga, v okviru katerega je družba Xinyi zatrjevala, da je Komisija napačno presodila, da je bilo izkrivljanje zaradi zadevnih preferencialnih davčnih režimov bistveno glede na njene proizvodne stroške in njen finančni položaj, v smislu člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe.

15. Splošno sodišče je v točkah od 55 do 61 izpodbijane sodbe najprej opozorilo na načela sodne prakse v zvezi z delovanjem člena 2(7) osnovne uredbe in nato sprejelo razlago določbe člena 2(7)(c), tretja alinea, te uredbe.

16. Menilo je, da iz člena 2(7)(b) iste uredbe izhaja, da je namen meril za preučitev utemeljenosti vloge za odobritev TGO, vključno s pogoji iz pododstavka (c), tretja alinea, te določbe, ugotoviti, ali prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva „v zvezi s proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka“, s katerimi želi zakonodajalec Unije preveriti, ali proizvajalec izvoznik, ki vlaga takšno zahtevo, v zvezi s proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega izdelka deluje v skladu z načeli, ki omogočajo izračun normalne vrednosti.

17. Splošno sodišče je v zvezi s tem ugotovilo, da se določba člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe nanaša na proizvodne stroške in finančni položaj podjetja v smislu meril, ki so neposredno povezana z metodologijo izračuna normalne vrednosti iz člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe, to so amortizacija sredstev, druge vrste odpisov, blagovne menjave in plačila preko kompenzacij dolgov. Splošno sodišče je menilo, da čeprav je ta seznam samo okviren, kar dokazuje uporaba prislova „tudi“[6], slednje ne dovoljuje Komisiji, da lahko zavrne zahtevo za odobritev TGO na podlagi okoliščin, ki, čeprav se nanašajo na finančni položaj podjetja na splošno, samodejno ne predpostavljajo „bistvenega“ izkrivljanja enega ali več dejavnikov, ki določajo elemente v zvezi s proizvodnjo ali prodajo zadevnega podobnega izdelka. Pri utemeljitvi takšne obrazložitve se je Splošno sodišče po analogiji sklicevalo na sodbo z dne 19. julija 2012, Svet/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471; v nadaljevanju: sodba Svet/Zhejiang Xinan).

[5] Sodba z dne 16. marca 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Komisija (T-586/14, EU:T:2016:154).

[6] „In particular“ v angleški različici, „notamment“ v francoski različici, „insbesondere“ v nemški različici, „particularmente“ v španski različici, „nomeadamente“ v portugalski različici in „in het bijzonder“ v nizozemski različici. Zdi se, da gre v italijanski različici za nenatančnost pri prevodu zadevnega izraza, saj se pojem „tudi“ nanaša le na prvo merilo, ki ga določa predmetna določba, to je „amortizacija sredstev“, medtem ko so v zgoraj navedenih jezikovnih različicah ti izrazi navedeni pred seznamom naštetih meril in torej nedvomno nakazujejo zgolj okvirno naravo takega seznama. Vendar pa vseeno ta okvirna narava seznama nikakor ni sporna.

18. Splošno sodišče je na podlagi tega sklepalo, da mora Komisija, ko gre za merila v zvezi s finančnim položajem podjetja na splošno, glede na dejstva ugotovljena v upravnem postopku sama presoditi, ali ti ukrepi dejansko povzročajo bistveno izkrivljanje tega položaja v zvezi s proizvodnjo ali prodajo podobnega izdelka. Splošno sodišče namreč meni, da se po eni strani člen 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe nanaša na dejansko, in ne le na morebitno izkrivljanje proizvodnih stroškov in finančnega položaja. Po drugi strani pa je treba „bistvenost“ izkrivljanja presojati glede na namen te določbe, ki zagotavlja, da elementi, povezani s proizvodnimi stroški in finančnim položajem podjetja, niso izkrivljeni do te mere, da bi morebitna uporaba člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe lahko privedla do umetnih rezultatov, zaradi katerih bi bili cilji protidampinške preiskave vprašljivi.

19. Na podlagi takšne razlage je Splošno sodišče v točkah od 62 do 73 izpodbijane sodbe uporabilo zadevno določbo v obravnavanem primeru. Zlasti pa je Splošno sodišče menilo, da se je Komisija v dopisih z dne 22. avgusta 2013 in 13. septembra 2013 s sklicevanjem na „splošni učinek“ zadevnega ukrepa, ki je možnost „privabljanja kapitala po nižjih stopnjah“, v utemeljitev svoje zavrnitve vloge za odobritev TGO družbe Xinyi oprla na razloge, ki se nanašajo na finančni položaj družbe, na dokaj abstrakten način, brez kakršne koli povezave z elementi v zvezi s proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega izdelka. Po mnenju Splošnega sodišča se po eni strani režim obdavčenja pravnih oseb nanaša na davčno obravnavo dobička, ustvarjenega v določenem poslovnem letu, in ni niti namenjen niti ne učinkuje na samo višino ali stopnjo takšnega dobička ali kakšnega drugega elementa kot sestavnega dela normalne vrednosti, ki jo mora Komisija izračunati v skladu s členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe. Po drugi strani pa naj zgolj možnost, da preferencialni davčni režim privablja vlagatelje v kapital družbe, ne bi zadostovala za ugotovitev, da je finančni položaj takšne družbe dejansko bistveno izkrivljen.

20. Splošno sodišče je tudi menilo, da je promet podjetja pomemben pokazatelj njegove gospodarske in finančne moči, na podlagi katere ustvarja dobiček, in da je zato družba Xinyi z navedbo, da je predmetno izkrivljanje predstavljalo 1,14 % njenega prometa, dejansko predložila načeloma zanesljiv in ustrezen element v zvezi s splošnim vplivom obravnavanega davčnega ukrepa na njen finančni položaj. Splošno sodišče je menilo, da bi morala Komisija v takšnih okoliščinah po eni strani vsaj obrazložiti povezavo med odločitvijo za naložbo v kapital tožeče stranke, ki jo je po potrebi spodbudila ugodna davčna ureditev na eni strani, in izkrivljanjem njenega finančnega položaja na drugi strani, in sicer ne na splošen in teoretičen način, ampak glede na cilj, ki ga uresničuje člen 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe.

21. Na podlagi navedenega je Splošno sodišče odločilo, da je Komisija pri zavrnitvi zahteve tožeče stranke za TGO storila očitno napako pri presoji in je zato ugodilo drugemu delu prvega toženega razloga ter izpodbijano uredbo razglasilo za nično.

V. Predlogi strank

22. Komisija in družba GMB s svojima pritožbama [7] Sodišču predlagata, naj razveljavi izpodbijano sodbo; naj drugi del prvega tožbenega razloga na prvi stopnji zavrne kot neutemeljen; naj zadevo vrne Splošnemu sodišču v ponovno odločanje o preostalih tožbenih razlogih na prvi stopnji in naj pridrži odločitev o stroških tega postopka in prejšnjih povezanih postopkov.

[7] S sklepom predsednika Sodišča z dne 11. marca 2020 sta bili zadevi C-884/19 P in C-888/18 P združeni za namene ustnega postopka in izdajo sodbe.

23. V obeh zadevah družba Xinyi Sodišču predlaga, naj pritožbi zavrne ter Komisiji in družbi GMB naloži plačilo stroškov.

VI. Analiza pritožb

24. Komisija in družba GMB v utemeljitev svojih pritožb navajata tri pritožbene razloge, ki sovpadajo v mnogih točkah. Komisija in družba GMB v prvem pritožbenem razlogu Splošnemu sodišču očitata razlago člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe. Z drugim pritožbenim razlogom Komisija in GMB zatrjujeta napačno uporabo prava pri uporabi te določbe v tej zadevi, s tretjim pritožbenim razlogom pa zatrjujeta kršitve postopka.

A. Razlogi, ki se nanašajo na napačno uporabo prava pri razlagi člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe

1. Trditve strank

25. Komisija in družba GMB s prvim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na točke od 55 do 61 izpodbijane sodbe, grajata razlago določb člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, ki jo je podalo Splošno sodišče.[8] V bistvu trdita, da naj bi Splošno sodišče napačno presodilo, da te določbe predpostavljajo, da se zahtevek za TGO zavrne le v primeru, ko bi morebitna uporaba člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe povzročila umetne rezultate, kar pomeni, da bi morala Komisija dokazati natančen učinek ugotovljenega izkrivljanja na cene in stroške zadevnega proizvajalca-izvoznika glede na njegovo finančno situacijo.

26. Prvič, Komisija zatrjuje, da določbe člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe niso pomembne za razlago člena 2(7)(c), tretja alinea iste uredbe. Iz sodne prakse izhaja, da člen 2(7) osnovne uredbe odraža pristop, ki je značilen za pravni red Unije, zato ni mogoče ugotoviti skladnosti med pravili iz te določbe in členom 2 „Protidampinškega sporazuma“ STO[9], ki je bil prenesen v pravni red Unije s členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe. Samo za merilo iz prvega dela prve alinee člena 2(7)(c) osnovne uredbe je zakonodajalec Unije zahteval dokazovanje bistvenega vpliva na cene in stroške, to je elemente, pomembne za analizo iz člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe.

27. Drugič, Komisija in družba GMB menita, da je povezava, ki jo je Splošno sodišče ugotovilo med tretjo alineo člena 2(7)(c) osnovne uredbe in elementi, ki jih je treba upoštevati pri izračunu v skladu s členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe, napačna. Po eni strani naj ta določba ne bi določala nobene obveznosti, da se ugotovljena izkrivljanja v zvezi s finančnim položajem zadevnega proizvajalca izvoznika povežejo s katerim koli elementom v zvezi s proizvodnjo ali prodajo zadevnega podobnega izdelka. Po drugi strani pa je seznam iz navedene tretje alinee zgolj okviren in trije od štirih dejavnikov, navedenih v tej določbi, sploh niso navedeni v členu 2, od (1) do (6), osnovne uredbe.

28. Tretjič, Komisija in družba GMB zatrjujeta, da se ugotovitve Sodišča v sodbi Svet/Zhejiang Xinan glede določbe iz člena 2(7)(c), prva alinea, osnovne uredbe, na katere se je sklicevalo Splošno sodišče, ne uporabljajo za določbo iz tretje alinee.

[8] Komisija se sklicuje tudi na kršitev člena 2(7)(b) osnovne uredbe. Prvi pritožbeni razlog družbe GMB se nanaša le na točke 59, 60, 61 in 68 izpodbijane sodbe.

[9] Sporazum o izvajanju člena VI Splošnega sporazuma o carinah in trgovini 1994 (UL 1994, L 336, str. 103).

29. Četrtič, Komisija in družba GMB zatrjujeta, da razlaga člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, ki jo je sprejelo Splošno sodišče, pojmu „finančna situacija“ odvzema pomen in torej polni učinek. S takšno razlago naj bi bil obstoj izkrivljanja finančnega položaja lahko ugotovljen le, če Komisija dokaže, da to izkrivljanje hkrati izkrivlja tudi proizvodne stroške. To pa naj bi nasprotovalo namenu zakonodajalca, da v zadevni določbi zajame dve možnosti.

30. Petič, Komisija zatrjuje, da nepravilnost povezave, ki jo je Splošno sodišče vzpostavilo med odstavki od 1 do 6 in členom 2(7) osnovne uredbe, s sistemskega vidika potrjuje tudi dejstvo, da sta zadnji dve alinei člena 2(7)(c) makroekonomske narave in nista povezani z navedenimi odstavki od 1 do 6. Družba GMB zatrjuje, da sama struktura določb člena 2(7)(b) in (c) osnovne uredbe dokazuje, da ni treba preučiti povezave med finančnim položajem ter proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega izdelka. Ta struktura naj bi nakazovala, da je finančna situacija že v osnovni uredbi upoštevana kot dejavnik, ki vpliva na proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka.

31. Družba GMB v drugem delu prvega pritožbenega razloga navaja, da je Splošno sodišče v točkah 68, 69 in 72 izpodbijane sodbe napačno razlagalo člen 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, s tem da je dokazno breme preneslo s proizvajalca izvoznika, ki zahteva TGO, na Komisijo. Vendar naj bi bilo iz člena 2(7)(b) navedene uredbe in sodne prakse nedvomno razvidno, da mora prvi dokazati, da pri proizvodnji in prodaji podobnega izdelka prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva.

32. Družba Xinyi izpodbija utemeljitve Komisije in družbe GMB in meni, da je razlaga člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, ki jo je sprejelo Splošno sodišče, pravilna ter v skladu z namenom zakonodajalca Unije in sodno prakso Sodišča.

33. Prvič, trditev Komisije, da se pojmi „v zvezi s proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka“ iz člena 2(7)(b) osnovne uredbe nanašajo le na prvi del prve alinee člena 2(7)(c) te uredbe, naj ne bi bila skladna s samim besedilom člena 2(7)(c), tretja alinea, zadevne uredbe, iz katerega naj bi bilo razvidno, da se merilo za TGO iz tega člena nanaša tudi na stroške proizvodnje podobnega izdelka. Poleg tega naj Komisija ne bi pojasnila, kakšen je namen drugih štirih meril za TGO, razen omogočanje uporabe domačih stroškov in prodajnih cen na Kitajskem v obdobju preiskave, če so ti stroški in prodajne cene primerni za izračun normalne vrednosti. Komisija naj bi sprejela razlago zadevnih meril brez povezave s ciljem, ki ga uresničuje člen 2(7)(b) in (c) osnovne uredbe.

34. Drugič, družba Xinyi navaja, da bi lahko Splošno sodišče pravilno uporabilo sodbo Svet/Zhejiang Xinan po analogiji. Tako v navedeni zadevi kot tudi v obravnavani zadevi naj institucije Unije namreč ne bi preučile dokazov, predloženih v podporo zahtevku za TGO, na podlagi utemeljitve, da jih je mogoče samodejno zavrniti. Splošno sodišče naj ugotovitev Sodišča glede prvega merila ne bi poskušalo prenesti v okvir preučitve tretjega merila za TGO, temveč naj bi zgolj ugotovilo obstoj vzporednic med dvema podobnima situacijama. Poleg tega naj bi morala Komisija, tako kot pri uporabi člena 2(7)(c), prva alinea, osnovne uredbe, tudi pri preučitvi meril iz tretje alinee te določbe oceniti vpliv izkrivljanja na cene ali stroške proizvajalca in naj se ne bi smela zadovoljiti zgolj z abstraktno presojo. Druge sodbe, na katere se sklicuje Komisija v podporo svojim trditvam, naj ne bi bile odločilne.

35. Tretjič, družba Xinyi v zvezi s trditvijo Komisije glede polnega učinka pojma „finančna situacija“ zatrjuje, da če bistveno izkrivljanje finančne situacije podjetja vpliva bolj na njegove cene kot na stroške, potem razlaga Splošnega sodišča tem pojmom ne odvzema polnega učinka.

36. Četrtič, družba Xinyi zavrača sistematično razlago s sklicevanjem na četrto in peto alineo člena 2(7)(c) osnovne uredbe. Po mnenju družbe Xinyi naj bi bilo po eni strani jasno, da okoliščina, ki je upoštevna v okviru četrte alinee, in sicer, da podjetje ni v stečajnem postopku, izkrivlja njegove stroške in cene. Po drugi strani pa naj bi morebitna korist – ki je upoštevna v okviru pete alinee – od menjalnega tečaja, ki je ugodnejši od tržnega, pri nakupu ali prodaji tujih valut na enak način vplivala na stroške oziroma cene podjetja.

2. Presoja

a) Uvodne ugotovitve

37. Komisija in družba GMB v prvem pritožbenem razlogu izpodbijata razlago določbe člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, ki jo je v izpodbijani sodbi podalo Splošno sodišče.

38. V zvezi s tem je treba uvodoma opozoriti, da je zakonodajalec Unije s členom 2(7) osnovne uredbe nameraval sprejeti posebno ureditev, ki določa podrobna pravila za izračun normalne vrednosti za uvoz iz držav brez tržnega gospodarstva. [10]

39. V skladu s členom 2(7)(a) osnovne uredbe se v primeru uvoza iz držav brez tržnega gospodarstva normalna vrednost z odstopanjem od pravil iz odstavkov od 1 do 6 navedenega člena načeloma določi na podlagi cene ali konstruirane vrednosti v tretji državi s tržnim gospodarstvom. Namen te določbe je torej preprečiti upoštevanje cen in stroškov v državah brez tržnega gospodarstva, če ti ne odražajo običajnih tržnih sil. [11]

40. Vendar člen 2(7)(b) osnovne uredbe določa, da se v protidampinških preiskavah v zvezi z uvozom s poreklom zlasti s Kitajske normalna vrednost določi v skladu z odstavki od 1 do 6 navedenega člena, če se na podlagi ustrezno utemeljenih trditev enega ali več proizvajalcev v preiskavi ter v skladu z merili in postopki iz navedenega člena 2(7)(c) dokaže, da za tega proizvajalca oziroma proizvajalce prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva v zvezi s proizvodnjo in prodajo zadevnega podobnega izdelka. [12]

41. Svet in Komisija morata presoditi, ali dokazila, ki jih je predložil zadevni proizvajalec, zadostujejo za dokazovanje, da so merila iz člena 2(7)(c) osnovne uredbe izpolnjena, da se temu proizvajalcu odobri TGO, Sodišče Unije pa mora preveriti, da pri tej presoji ni bila storjena očitna napaka. [13]

42. Sodišče je tudi priznalo, da so določbe člena 2(7)(b) in (c) osnovne uredbe po naravi izjeme in jih je zato treba razlagati ozko, kar pa institucijam Unije ne dovoljuje, da jih razlagajo in uporabljajo na način, ki ni skladen z njihovim besedilom in namenom. [14]

[10] Sodba z dne 16. julija 2015, Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, točka 47). O vključitvi določbe iz člena 2(7)(c) v osnovno uredbo podrobneje v točki 53 in naslednjih sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Mengozzija v zadevi Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2017:938).

[11] Sodbi Svet/Zhejiang Xinan, točka 66, in Komisija/Xinyi, točka 64.

[12] Sodbi Svet/Zhejiang Xinan, točka 67, in Komisija/Xinyi, točka 65. V zvezi z razlogi, ki so privedli do sprejetja teh določb, zlasti glede Ljudske republike Kitajske, glej tudi točki 68 in 69 ter 75 in 76 teh sodb.

[13] Sodbi z dne 2. februarja 2012, Brosmann Footwear (HK) in drugi/Svet (C-249/10 P, EU:C:2012:53, točka 32), in Svet/Zhejiang Xinan, točka 70.

[14] Glej sodbo Svet/Zhejiang Xinan, točka 93.

43. V tem primeru ni sporno, da je bil zahtevek družbe Xinyi za TGO zavrnjen izključno zato, ker ta družba ni dokazala, da izpolnjuje merilo iz člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, medtem ko je Komisija menila, da so bila izpolnjena vsa štiri druga merila. [15]

44. V skladu s to določbo mora zadevni proizvajalec predložiti zadostne dokaze, da njegovi proizvodni stroški in finančna situacija niso predmet bistvenih izkrivljanj, prenesenih iz predhodnega sistema netržnega gospodarstva, zlasti v zvezi z amortizacijo sredstev, drugimi vrstami odpisov, blagovno menjavo in plačili prek kompenzacij dolgov. [16]

45. Iz besedila te določbe izhaja, da določa dva kumulativna pogoja, ki se nanašata, prvič, na obstoj bistvenega izkrivljanja proizvodnih stroškov in finančne situacije zadevnega podjetja in, drugič, na dejstvo, da je to izkrivljanje posledica predhodnega sistema netržnega gospodarstva. [17]

46. Izpodbijana sodba se nanaša le na prvega od obeh navedenih pogojev. Določitev področja uporabe drugega od teh pogojev je bila dejansko že predmet zgoraj navedene sodbe v zadevi Komisija/Xinyi [18], v kateri je Sodišče pojasnilo področje uporabe pojma izkrivljanja, „ki se prenaša še iz predhodnega netržnega gospodarstva“.

b) Razlaga prvega pogoja iz člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe

47. V okviru, kot je opisan v prejšnjem poglavju, je treba analizirati prvi pritožbeni razlog Komisije in družbe GMB, s katerim grajata razlago prvega od dveh kumulativnih pogojev iz določbe člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, navedene zgoraj v točki 44, ki jo je podalo Splošno sodišče.

48. V zvezi s tem Splošno sodišče v izpodbijani sodbi izhaja iz predpostavke, da člen 2(7)(b) osnovne uredbe določa, da je za odobritev TGO treba dokazati, da za proizvajalca prosilca prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva *„glede proizvodnje in prodaje podobnega izdelka“* in da se morajo zato merila iz petih alinej člena 2(7)(c), na podlagi katerih mora Komisija oceniti zahtevke za TGO, nanašati na *„proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka“*. [19]

49. Zato se mora po mnenju Splošnega sodišča pogoj iz tretje alinee, to je obstoj bistvenega izkrivljanja finančne situacije prosilca za TGO, nanašati specifično na proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka. Iz tega sledi, da bi morala Komisija v primeru ukrepov, ki vplivajo na finančno situacijo podjetja na splošno – in ki torej niso specifični za proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka – na podlagi dokazov, predloženih med upravnim postopkom, oceniti, ali ti ukrepi dejansko izkrivljajo proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka ali ne. [20]

50. Splošno sodišče to omejujočo razlago tega merila med drugim utemeljuje z „neposredno povezavo“, ki bi dobesedno in dejansko obstajala med tem merilom in izračunom normalne vrednosti v skladu s členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe. [21]

15 Glej sodbo Komisija/Xinyi, točka 68.

16 Glej sodbo Komisija/Xinyi, točka 70.

17 Glej sodbo Komisija/Xinyi, točka 70.

18 Glej točki 13 in 14 zgoraj.

19 Glej točki 54 in 55 izpodbijane sodbe.

20 Glej točki 59 in 60 izpodbijane sodbe ter uporabo tega načela v točki 67 in naslednjih iste sodbe.

21 Glej točko 59, prva poved, in točko 61, zadnja poved, izpodbijane sodbe.

51. Zato je treba glede na argumente, ki sta jih predložila Komisija in družba GMB, preveriti, ali je ta razlaga zadevne določbe pravilna.

52. V zvezi s tem uvodoma ugotavljam, da je treba to določbo razlagati le z vidika prava Unije, saj člen 2(7) osnovne uredbe izraža namen zakonodajalca Unije, da sprejme poseben pristop k pravu Unije, in ne uveljavlja posebnih obveznosti iz protidampinškega sporazuma [22].

53. V teh okoliščinah je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določb prava Unije upoštevati tako besedilo kot tudi kontekst samih določb in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del so. [23]

54. V zvezi z dobesedno razlago tretje alinee člena 2(7)(c) osnovne uredbe je treba najprej opozoriti, da iz besedila same določbe izhaja, da prvi od dveh kumulativnih pogojev, navedenih v točki 45 zgoraj, določa dve različni možnosti, ki lahko vodita do zavrnitve zahtevka za TGO: obstoj bistvenega izkrivljanja proizvodnih stroškov zadevne družbe na eni strani in njene finančne situacije na drugi strani.

55. V zvezi s tem je v skladu z ustaljeno sodno prakso v primeru, v katerem določba prava Unije omogoča več razlag, treba dati prednost razlagi, ki ohranja polni učinek določbe [24], to je v celoti. Iz tega sledi, da je treba zadevno določbo razlagati tako, da imata obe možnosti polni učinek.

56. Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba pojmu „bistveno izkrivljanje finančne situacije“, kot ga določa zadevna določba, priznati samostojnost, ki je opredeljena v okviru te določbe in glede na njen cilj. Njegova določitev torej ne more biti odvisna od prve možnosti, ki jo predvideva ta določba, in sicer od obstoja bistvenega izkrivljanja proizvodnih stroškov. Zato ugotovitev, da je finančna situacija družbe, ki zahteva TGO, zaradi nekdanjega sistema netržnega gospodarstva bistveno izkrivljena, zadostuje za zavrnitev tega zahtevka.

57. Tudi z jezikovnega vidika je treba opozoriti, da izrazu „finančna situacija“ ni priložena nobena podrobnejša opredelitev, ki bi kakor koli omejevala njegovo področje uporabe. V teh okoliščinah je zato po mojem mnenju treba temu izrazu dodeliti široko področje uporabe in v obseg uporabe določbe v mejah, ki so podrobneje navedene v naslednjih odstavkih, vključiti vse dejavnike, ki bistveno izkrivljajo finančno situacijo podjetja in izhajajo iz nekdanjega sistema netržnega gospodarstva.

58. V nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče ugotovilo v točki 59 izpodbijane sodbe, menim, da iz besedila zadevne določbe ni razvidna neposredna povezava med obstojem bistvenega izkrivljanja finančne situacije in izračunom normalne vrednosti v skladu s členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe. Natančneje, po mojem mnenju na obstoj takšne neposredne povezave ni mogoče sklepati na podlagi meril iz drugega dela tretje alinee člena 2(7)(c) osnovne uredbe. V zvezi s tem je treba opozoriti, da ni sporno, da je ta seznam zgolj okviren in da so v njem navedeni elementi zgolj primeri dejavnikov, ki lahko povzročijo izkrivljanje, ki spada na področje uporabe določbe. Nasprotno, nič ne kaže na to, da je namen tega ilustrativnega seznama ustvariti povezavo med določbo iz tretje alinee člena 2(7)(c) osnovne uredbe in izračunom normalne vrednosti iz odstavkov od 1 do 6 istega člena.

[22] Glej sodbo z dne 16. julija 2015, Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, točki 48 in 50).

[23] Glej med drugim sodbo z dne 12. oktobra 2017, Tigers (C-156/16, EU:C:2017:754, točka 21 in navedena sodna praksa).

[24] Glej med drugim sodbo z dne 21. marca 2019, Falck Rettungsdienste in Falck (C-465/17, EU:C:2019:234, točka 32 in navedena sodna praksa).

59. Neobstoj neposredne povezave med analizo, ki jo je treba opraviti v skladu z odstavkom 7, in analizo, ki jo je treba opraviti v skladu s členom 2, od (1) do (6), osnovne uredbe – v smislu da mora biti, kakor navaja Splošno sodišče, prva analiza nujno opravljena ob upoštevanju druge[25] – se zdi potrjena tudi s sistematičnega vidika.

60. Medtem ko so določbe člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe dejansko povezane z metodologijami za izračun normalne vrednosti, določenimi v členu 2 protidampinškega sporazuma, to ne velja za člen 2(7) te uredbe. Kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v prejšnjih točkah 38 in 52, je zakonodajalec Unije z odstavkom 7 dejansko nameraval sprejeti poseben režim za izračun normalne vrednosti v zvezi z uvozom iz držav brez tržnega gospodarstva, ki je značilen za pravo Unije in *ni* namenjen izvajanju nobene posebne obveznosti, ki izhaja iz protidampinškega sporazuma.

61. V okviru tega posebnega režima velja pravilo, da je v skladu z odstavkom 7(a) zgoraj v primeru uvoza iz držav brez tržnega gospodarstva normalna vrednost izračunana na podlagi sistema „primerljive države“. Izjemoma je bil namen zakonodajalca Unije, da v skladu s pododstavkom (b) istega odstavka zlasti kitajskim proizvajalcem omogoči, da se jim prizna, da delujejo pod pogoji tržnega gospodarstva, in da zato pridobijo normalno vrednost na podlagi svojih dejanskih cen in stroškov za vsak primer posebej le, če lahko dokažejo, da izpolnjujejo pet meril iz člena 2(7)(c) osnovne uredbe, in da se lahko upošteva, da delujejo pod pogoji tržnega gospodarstva. V nasprotnem primeru se metodologija primerljive države uporabi „samodejno“.[26]

62. Iz navedenega izhaja, da uporaba posebnega režima, določenega v navedenem odstavku 7, nikakor ne predpostavlja, kot je menilo Splošno sodišče, presoje na ravni podjetja, ki bi vodila do zaključka, da bi uporaba pravil iz odstavkov od 1 do 6 vodila do umetnih rezultatov. Če je uporaba posebnega režima iz člena 2(7) osnovne uredbe pogojena s presojo možnih rezultatov, ki izhajajo iz uporabe splošnega režima, je to po mojem mnenju v očitnem nasprotju s sistematiko zadevnih določb.[27]

63. Vendar je treba s sistematičnega vidika ponovno opozoriti, da člen 2(7)(b) osnovne uredbe, kot je ugotovilo Splošno sodišče, določa, da mora proizvajalec izvoznik, ki zahteva TGO, dokazati, da prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva „v zvezi s proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka“.

64. Vendar pa to po mojem mnenju ne pomeni nujno, da se mora ukrep, ki lahko spremeni parametre tržnega gospodarstva, zato da bi spadal na področje uporabe pogojev iz petih alinej točke (c) istega odstavka, na podlagi katerih mora Komisija oceniti zahtevke za TGO, nanašati posebej na „*proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka*“.

65. Kar zadeva zlasti drugo možnost prvega pogoja iz tretje alinee zadevne določbe, menim, da iz določbe pododstavka (b), navedene v točki 63, ni mogoče sklepati, da je treba ta pogoj razlagati ozko v smislu, da lahko samo bistveno izkrivljanje finančnega stanja, ki zadeva „*proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka*“, upraviči zavrnitev zahtevka za TGO in da bi morala Komisija

[25] Glej zadnji stavek točke 61 in tudi točko 68 izpodbijane sodbe.

[26] Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca Mengozzija v zadevi Komisija/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2017:938, točka 63).

[27] V zvezi s tem tudi ugotavljam, da se sklicevanje v točki 61 izpodbijane sodbe po analogiji na točko 82 sodbe Svet/Zhejiang Xinan ne zdi pomembno za utemeljitev obstoja neposredne povezave med odstavki od 1 do 6 in odstavkom 7 člena 2 osnovne uredbe.

v primeru ukrepov, ki bistveno izkrivljajo finančno situacijo podjetja, ki zaprosi za TGO, in ki izhajajo iz prejšnjega sistema netržnega gospodarstva, vendar niso značilni za podoben izdelek, dokazati povezavo med ukrepom ter „*proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka*“.

66. Takšna ozka razlaga določbe iz zgoraj navedene tretje alinee po mojem mnenju ni le v nasprotju z njenim besedilom, ki v nobenem primeru ne določa takšnega razlikovanja med ukrepi, ki vplivajo na finančno situacijo zadevnega podjetja, ampak je tudi v nasprotju s sistematiko in namenom določbe ter porazdelitvijo dokaznega bremena iz člena 2(7)(b) osnovne uredbe.

67. S sistematičnega vidika, kot je pravilno poudarila Komisija in kot je tudi priznala družba Xinyi, pogoji iz četrte in pete alinee člena 2(7)(c) osnovne uredbe – ki se nanašajo na spoštovanje zakonodaje na področju stečajnega in lastninskega prava ter pretvorbo menjalnega tečaja – dejansko zadevajo dejavnike, ki po definiciji niso neposredno povezani s „*proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka*“. Ti pogoji se nanašajo na spremembe dejavnikov tržnega gospodarstva, ki lahko posredno izkrivljajo stroške in cene podjetja. Nesporno je, da pri ukrepih, ki spreminjajo take dejavnike, Komisiji ni treba dokazati povezave med temi ukrepi ter proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka.

68. Po mojem mnenju je treba podoben pristop uporabiti za ukrepe, ki izhajajo iz prejšnjega sistema netržnega gospodarstva in ki povzročajo bistveno izkrivljanje finančne situacije podjetja, ki zaprosi za TGO, kot so privilegirani davčni režimi. Brez nasprotnih dokazov, ki jih mora predložiti zadevna družba, lahko Komisija domneva, da takšni ukrepi izkrivljajo stroške in cene družbe ter s tem posredno tudi „*proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka*“.

69. Takšna široka razlaga zadevnega pravila je v skladu s splošnimi cilji posebnega režima iz člena 2(7) osnovne uredbe, katerega cilj je, kot je navedeno v točkah 39 in 40 zgoraj, preprečiti upoštevanje cen in stroškov v državah brez tržnega gospodarstva, če slednji dejavniki niso običajna posledica delovanja tržnih sil, in sicer ne glede na neposreden ali posreden vpliv ukrepov, ki povzročajo spremembe dejavnikov tržnega gospodarstva na cene in stroške podobnega izdelka.

70. Navedena široka razlaga je tudi v skladu s posebnim namenom pogoja iz člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, ki želi z izrecnim razlikovanjem med izkrivljanjem proizvodnih stroškov in izkrivljanjem „finančne situacije“, obravnavane na splošno brez kakršne koli nadaljnje opredelitve, v področje uporabe vključiti ne le neposredno izkrivljanje proizvodnih stroškov, temveč tudi druga izkrivljanja, vključno s posrednimi izkrivljanji, ki niso nujno omejena na proizvodne stroške, ki vplivajo na finančno situacijo podjetja, ki zaprosi za TGO.

71. Poleg tega menim, kot to navaja družba GMB v drugem dela prvega pritožbenega razloga, da je ozka razlaga – ki jo je Splošno sodišče podalo v zvezi s pogojem iz člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, v skladu s katerim je Komisija v primeru bistvenega izkrivljanja finančne situacije podjetja, ki zaprosi za TGO, ki izhaja iz nekdanjega sistema netržnega gospodarstva, vendar pa ni posebej povezano s podobnim izdelkom, dolžna dokazati obstoj povezave med samim ukrepom ter proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka – v nasprotju z razdelitvijo dokaznega bremena iz člena 2(7)(b) osnovne uredbe ob upoštevanju sodne prakse.

72. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da je dokazno breme na strani proizvajalca, ki želi izkoristiti TGO v skladu s členom 2(7)(b) osnovne uredbe, in da mora za to zahtevek takega proizvajalca vsebovati zadostne dokaze, kot je določeno v odstavku 7(c) istega člena, torej da

deluje pod pogoji tržnega gospodarstva. Zato institucijam Unije ni treba dokazovati, da proizvajalec ne izpolnjuje pogojev za pridobitev omenjenega statusa.[28]

73. Po mojem mnenju iz tega sledi, da – v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče odločilo v točki 60 izpodbijane sodbe – v primeru ukrepov, ki povzročajo bistveno izkrivljanje finančne situacije podjetja, ki zaprosi za TGO, ki izhaja iz prejšnjega sistema netržnega gospodarstva ter ni posebej povezano s podobnim izdelkom, Komisiji ni treba dokazati obstoja povezave med samim ukrepom ter proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka, temveč mora podjetje kot vlagatelj dokazati, da kljub tem izkrivljajočim ukrepom deluje v pogojih tržnega gospodarstva v zvezi s proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka.

74. Nazadnje menim, da sodba Svet/Zhejiang Xinan, na katero se je Splošno sodišče sklicevalo po analogiji, da bi utemeljilo svojo ozko razlago določbe iz člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, nikakor ne postavlja pod vprašaj zgornjih ugotovitev. Ta sodba se namreč po eni strani nanaša na razlago pogoja iz člena 2(7)(c), prva alinea, osnovne uredbe. Ta določba že zaradi samega besedila izrecno zahteva učinkovito poseganje v cene, stroške in proizvodna sredstva.[29] Glede na besedilo določbe v tretji alinei, ki se nanaša na „finančno situacijo“ na splošno, dvomim, da se, kot je Splošno sodišče presodilo v točkah od 59 do 61 izpodbijane sodbe, ugotovitve Sodišča v točkah od 78 do 82 sodbe Svet/Zhejiang Xinan za razlago pogoja iz prve alinee samodejno uporabljajo za razlago pogoja iz omenjene tretje alinee.[30]

75. Po drugi strani je treba poudariti, da je Sodišče (in Splošno sodišče) v sodbi Svet/Zhejiang Xinan očitalo Komisiji, da je popolnoma prezrla dokaze, ki jih je predložilo zadevno podjetje, ne da bi ocenila, ali ti dokazi zadoščajo dvojnemu pogoju iz člena 2(7)(c), prva alinea, osnovne uredbe.[31] V tem konkretnem primeru, kot je razvidno iz točk 7 in 9 zgoraj ter podrobneje iz točk od 63 do 65 izpodbijane sodbe, Komisija ni prezrla dokazov, ki jih je predložila družba Xinyi, temveč jih je preučila in zavrnila.

76. Po mojem mnenju iz vseh zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da je Splošno sodišče pri razlagi člena 2(7)(c) osnovne uredbe, ki jo je podalo v točkah od 55 do 61 izpodbijane sodbe, večkrat napačno uporabilo pravo in da je treba zato prvemu pritožbenemu razlogu Komisije in družbe GMB ugoditi. Navedena ugotovitev zadostuje za razveljavitev izpodbijane sodbe. Zato bom druge pritožbene razloge Komisije in družbe GMB analiziral le podredno.

B. Razlogi, ki se nanašajo na napačno uporabo prava pri uporabi člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe

1. Trditve strank

77. Z drugimi pritožbenimi razlogi Komisija in družba GMB trdita, da je Splošno sodišče v točkah od 62 do 73 izpodbijane sodbe pri uporabi člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe vsekakor večkrat napačno uporabilo pravo.

[28] Glej sodbo z dne 2. februarja 2012, Brosmann Footwear (HK) in drugi/Svet (C-249/10 P, EU:C:2012:53, točka 32).

[29] Glej sodbo Svet/Zhejiang Xinan, točki 79 in 80.

[30] Za zadevo, v kateri je Sodišče sklicevanje na sodbo Svet/Zhejiang Xinan štelo za neupoštevno, glej sodbo z dne 11. septembra 2014, Gem-Year in Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang)/Svet (C-602/12 P, neobjavljena, EU:C:2014:2203, točka 56).

[31] Glej sodbo Svet/Zhejiang Xinan, točke od 85 do 87.

78. Prvič, Komisija meni, da je v nasprotju s stališčem Splošnega sodišča strošek kapitala za podjetja dejavnik, kot je na primer strošek delovne sile, ki neposredno vpliva na stroške proizvodnje, saj povečuje znesek bruto dobička iz poslovanja (*EBIDTA*). Drugič, Komisija meni, da je Splošno sodišče v točkah 70 in 71 izpodbijane sodbe podvomilo o „bistvenosti“ izkrivljanja. Vendar pa ni odgovorilo na trditve Komisije, ni navedlo zadostne utemeljitve in je napačno pravno opredelilo dejstva. Po eni strani ni upoštevalo trditev, ki se nanašajo na časovno neomejenost zadevnih znižanj davkov in na okoliščino, da se bodo v bodoče dajatve uvedle za obdobje petih let z možnostjo podaljšanja. Po drugi strani pa Splošno sodišče ni upoštevalo njenih trditev v zvezi s pravom državnih pomoči. Tretjič, Komisija in družba GMB Splošnemu sodišču očitata, da ni spoštovalo diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija na področju trgovinske zaščite, in da je presojo te institucije nadomestilo s svojo.

79. Družba Xinyi najprej ugovarja, da v nasprotju s trditvami Komisije vprašanje bistvenega izkrivljanja v izpodbijani uredbi in med preiskavo ni bilo podrobno preučeno. Komisija naj bi zmotno menila, da lahko zavrne zahtevek za TGO, ne da bi preučila ali odgovorila na predložene dokaze in argumente, ki naj bi pokazali, da izkrivljanje ni bilo veliko, saj so zadevne davčne oprostitve znašale le 1,34 % njenih skupnih stroškov in 1,14 % njenega skupnega prometa. Splošno sodišče tako Komisiji očita, da ni ustrezno preučila dokazov, ki jih je predložila družba Xinyi.

80. Trditve Komisije pred Splošnim sodiščem, da so bile davčne ugodnosti znatne, so bile v nasprotju z njenim stališčem med preiskavo, v kateri ni izpodbijala trditve družbe Xinyi, da ugodnosti niso bile znatne niti v absolutnem niti v relativnem smislu. Poleg tega naj bi Komisija med preiskavo priznala, da so bile te ugodnosti časovno omejene. Družba Xinyi dodaja, da je Komisija v okviru vzporedne protisubvencijske preiskave določila ugodnost, ki jo je dodelil vsak od obeh zadevnih davčnih režimov, na 0 %, kar bi prav tako vzbudilo dvom o domnevnem obsegu domnevnih ugodnosti. Poleg tega naj bi bila obrazložitev Splošnega sodišča v izpodbijani sodbi zadostna. Nadalje, navedba Komisije, da upravičenost podjetja do TGO ne more biti odvisna od njegove uspešnosti v določenem letu, naj bi bila napačna. Komisija naj bi dejansko pregledala TGO kitajskih proizvajalcev izvoznikov v skladu s členom 11(3) osnovne uredbe, če bi imela dokaze, ki bi upravičevali takšen pregled. Nazadnje, sklicevanja na pravo Unije o državnih pomočeh naj ne bi bila upoštevna.

2. Presoja

81. Kot je navedeno v točki 76 zgoraj, bom trditve, navedene v teh pritožbenih razlogih, preučil samo zaradi celovitosti.[32]

82. V zvezi s tem je najprej iz točk 66 in 67 ter 68, 69 in 72 izpodbijane sodbe razvidno, da Splošno sodišče v obravnavani zadevi – ob uporabi predhodno oblikovane in po mojem mnenju napačne razlage člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe – Komisiji pravzaprav očita, da se je pri zavrnitvi zahtevka družbe Xinyi za TGO oprla na finančno korist, ki jo na splošno dodeljujejo zadevni privilegirani davčni režimi, ne da bi opredelila povezavo s katerim koli elementom, povezanim s proizvodnjo ali prodajo zadevnega podobnega izdelka, in natančneje, ne da bi pojasnila povezavo med ugodnostjo v zvezi z možnostjo privabljanja kapitala po znižanih stopnjah, ki jo je opredelila, in proizvodnjo ali prodajo podobnega izdelka.

[32] Drugi pritožbeni razlog Komisije je med drugim naveden le podredno, v primeru da ne bi bilo ugodeno prvemu pritožbenemu razlogu.

83. Iz navedenega je razvidno, da je Splošno sodišče v nasprotju s trditvami družbe Xinyi Komisiji očitalo, da je pri uporabi člena 2(7)(c), tretja alinea osnovne uredbe storila postopkovno napako in da ni opravila dodatne presoje, s katero bi dokazala obstoj povezave med domnevnim izkrivljanjem zaradi zadevnih davčnih režimov ter proizvodnjo in prodajo podobnega izdelka.

84. Drugič, strinjam se s trditvijo Komisije, da je kapital eden od proizvodnih dejavnikov in da zato ukrepi, ki vplivajo na njegove stroške, na primer z možnostjo dostopa do financiranja po nižjih stroških zaradi preferenčnih davčnih režimov, ki temeljijo na ukrepih iz nekdanjega sistema netržnega gospodarstva, nedvomno lahko privedejo do izkrivljanja finančne situacije, ki lahko spada na področje uporabe člena 2(7)(c), tretja alinea. Iz tega sledi, da je razlogovanje Splošnega sodišča v točkah 68 in 69 izpodbijane sodbe poleg tega, da temelji na napačni razlagi zadevne določbe, po mojem mnenju napačno tudi v tem pogledu.

85. Tretjič, v nasprotju s trditvami Komisije menim, da Splošno sodišče v točkah 70 in 71 izpodbijane sodbe ni podvomilo o „bistveni“ naravi izkrivljanja finančne situacije, ki je posledica zadevnih preferenčnih davčnih režimov. Zdi se, da se v teh odstavkih prej kaže, da je bila po mnenju Sodišča dodatna presoja iz točke 83 zgoraj, ki bi jo morala opraviti Komisija, „še toliko bolj“ potrebna glede na dokaze, ki jih je predložila družba Xinyi. Zato se zdi, da te točke podpirajo razlogovanje iz prejšnjih odstavkov izpodbijane sodbe.

86. Četrtič, v zvezi s trditvijo Komisije in GMB, da Splošno sodišče ni spoštovalo diskrecijske pravice Komisije v zvezi s trgovinsko zaščito, za podrobno analizo sodnega okvira napotujem na svoje nedavne sklepne predloge v zadevi Komisija/Xinyegang Special Tube.[33] Ker ima Komisija pri analizi v skladu s členom 2(7) osnovne uredbe zaradi kompleksnosti gospodarskih in političnih okoliščin, ki jih mora preučiti, široko diskrecijsko pravico[34], je sodni nadzor na tem področju omejen.

87. V obravnavanem primeru je iz točk od 66 do 73 izpodbijane sodbe razvidna precej visoka stopnja poseganja Splošnega sodišča v analizo, ki jo je opravila Komisija glede obstoja bistvenega izkrivljanja finančne situacije v obravnavanem primeru. Menim, da je takšno posredovanje težko uskladiti z omejenim sodnim nadzorom, ki ga v tovrstnih primerih predpisuje sodna praksa. Medtem ko Splošno sodišče v točkah od 66 do 68 izpodbijane sodbe na podlagi svoje – po mojem mnenju napačne – razlage člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe Komisiji očita napačno uporabo prava pri njeni analizi, pa v točkah od 69 do 71 presoja vpliv zadevnih davčnih režimov na sposobnost privabljanja vlagateljev glede na promet podjetja in absolutno vrednost koristi iz teh režimov. Splošno sodišče po mojem mnenju s tem, ko je presojo Komisije nadomestilo s svojo, presega meje omejenega sodnega nadzora.

88. Iz navedenega izhaja, da je treba po mojem mnenju sprejeti tudi druge pritožbene razloge, ki sta jih navedli Komisija in družba GMB.

[33] Sklepni predlogi z dne 1. julija 2021 (C-891/19 P, EU:C:2021:533), točka 29 in po analogiji točka 160 in naslednje, ter tam navedena sodna praksa.

[34] V zvezi s sodno prakso, navedeno v prejšnji opombi, glej sodbo Svet/Zhejiang Xinan, točka 86.

C. Pritožbeni razlogi v zvezi s postopkovnimi napakami

1. Trditve strank

89. S tretjim pritožbenim razlogom Komisija in družba GMB Splošnemu sodišču očitata postopkovne nepravilnosti.

90. Komisija zlasti zatrjuje, da je Splošno sodišče odločilo *ultra petita*. Po njenem mnenju družba Xinyi v tožbi na prvi stopnji ni razvila nobene od pravnih trditev, navedenih v točkah od 55 do 61 izpodbijane sodbe. Poleg tega Splošno sodišče Komisiji nikakor ni dalo možnosti, da bi se opredelila do teh temeljnih trditev. S tem je bila kršena njena pravica do poštenega sojenja, ki v skladu s sodno prakso Sodišča zahteva, da so stranke seznanjene z dejanskimi in pravnimi vprašanji, ki so odločilna za izid postopka, in da lahko o njih kontradiktorno razpravljajo.

91. Družba GMB tudi meni, da je Splošno sodišče odločilo *ultra petita*, saj iz točke 1 izreka izpodbijane sodbe izhaja, da je v celoti razglasilo za nično izpodbijano uredbo, medtem ko je družba Xinyi s tožbo na prvi stopnji zahtevala razglasitev ničnosti te uredbe le v delu, ki se je nanašal nanjo.

92. Družba Xinyi te trditve izpodbija. V zvezi s trditvami Komisije Xinyi trdi, da je v drugem delu svojega prvega tožbenega razloga navedla, da Komisija ni ugotovila „bistvenega“ izkrivljanja, ker je bil finančni učinek obeh zadevnih ugodnih davčnih režimov manjši od 1,5 % proizvodnih stroškov ali prometa v obdobju preiskave. Družba Xinyi naj bi poleg tega v točki 29 svoje replike navedla, da se je treba sklicevati na njen finančni položaj v obdobju preiskave, saj se člen 2(7)(c) osnovne uredbe nanaša na izračun dampinga, ta pa se nanaša na prodajo in stroške v obdobju preiskave. Komisija naj bi imela možnost odgovora v dupliki na prvi stopnji in na obeh obravnavah pred Splošnim sodiščem. Splošno sodišče naj bi v izpodbijani sodbi zgolj potrdilo pristop, ki ga je predlagala družba Xinyi. V zvezi s trditvijo družbe GMB je po mnenju Xinyi jasno, da je Splošno sodišče nameravalo razglasiti ničnost izpodbijane uredbe samo v zvezi z družbo GMB in da je šlo za popravljivo vsebinsko napako.

2. Presoja

93. V zvezi s tretjim pritožbenim razlogom družbe GMB, s katerim slednja trdi, da je Splošno sodišče odločilo *ultra petita*, najprej ugotavljam, da je ob branju točke 1 izreka izpodbijane sodbe v povezavi s točko 74 te sodbe očitno, da je Splošno sodišče sporno uredbo razglasilo za nično v celoti, čeprav je družba Xinyi, kot izhaja iz točke 31 te sodbe, zahtevala razglasitev ničnosti te uredbe samo v delu, ki se je nanašal nanjo. Splošno sodišče je zato odločilo *ultra petita*.[35] Tretjemu pritožbenemu razlogu družbe GMB je treba zato po mojem mnenju ugoditi in izpodbijano sodbo razveljaviti v delu, v katerem je izpodbijana uredba razglašena za nično *erga omnes* in ne le v zvezi z družbo Xinyi.

94. Drugič, v zvezi z očitkom Komisije, da je Splošno sodišče odločilo *ultra petita*, ker naj bi podalo razlago člena 2(7)(c), tretja alinea, osnovne uredbe, na katero se družba Xinyi ni sklicevala na prvi stopnji, menim, da ga ni mogoče sprejeti. Iz sodne prakse namreč izhaja, da čeprav se mora sodnik omejiti na odločanje o zahtevkih strank, katerih naloga je opredeliti okvir spora, ne more

[35] V zvezi s protidampinškimi ukrepi glej zlasti sodbo z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, točka 24 na koncu in tam navedena sodna praksa).

biti vezan samo na navedbe, ki jih stranke navedejo v utemeljitev svojih zahtevkov, razen če je po potrebi prisiljen svojo odločitev opreti na napačne pravne ugotovitve.[36] Upravičenost za razlago določbe, ki jo mora sodišče uporabiti za dejanske okoliščine primera, je neločljivo povezana z vlogo sodnika in ne more pomeniti odločitve *ultra petita*.

95. Tretjič, glede očitka Komisije o kršitvi pravice do poštenega sojenja je iz sodne prakse razvidno, da je za izpolnitev pogojev, povezanih s to pravico, potrebno, da sta stranki seznanjeni z dejanskimi in pravnimi vprašanji, ki so odločilna za izid postopka, in da lahko o njih razpravljata v kontradiktornem postopku.[37] V tem primeru se je postopek pred Splošnim sodiščem nanašal na obseg in konkretno uporabo pogoja iz tretje alinee člena 2(7)(c) osnovne uredbe. Ta vprašanja so bila predmet drugega dela prvega pritožbenega razloga družbe Xinyi in Komisija je imela možnost zavzeti stališče o njih tako v prvem kot v drugem postopku pred Splošnim sodiščem[38]. Iz tega sledi, da je treba po mojem mnenju zavrniti tudi ta očitek Komisije in posledično v celoti zavrniti tretji pritožbeni razlog Komisije.

96. Iz vsega navedenega torej izhaja, da je treba po mojem mnenju ugoditi prvemu in drugemu pritožbenemu razlogu Komisije in družbe GMB ter tretjemu pritožbenemu razlogu GMB in zato izpodbijano sodbo razveljaviti.

VII. Tožba pred Splošnim sodiščem

97. V skladu s prvim odstavkom člena 61 Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči v zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.

98. Menim, da to velja za drugi del prvega tožbenega razloga, ki ga je družba Xinyi uveljavljala pred Splošnim sodiščem in je povzet v točkah 37 in 38 izpodbijane sodbe. V zvezi s tem ugotavljam, da je iz uvodne izjave 33 sporne uredbe ter dopisov Komisije z dne 22. avgusta 2013 in 13. septembra 2013, povzetih v točkah od 63 do 65 izpodbijane sodbe, razvidno, da je Komisija zavrnila prošnjo družbe Xinyi za TGO na podlagi znatnih finančnih ugodnosti, ki izhajajo iz kombiniranega učinka preferenčnih davčnih režimov, navedenih v točki 8 zgoraj, za katere je menila, da lahko vplivajo na finančni in gospodarski položaj družbe kot celote, saj lahko uresničujejo cilj privabljanja kapitala po znižanih stopnjah. Komisija je bila tudi mnenja, da absolutna prednost, pridobljena v obdobju preiskave, ni nujno odločilno merilo za presojo pomembnosti izkrivljanja, saj se mora takšna presoja nanašati na splošni vpliv ukrepa na gospodarski in finančni položaj podjetja.

99. Menim, da pri teh ugotovitvah ni prišlo do očitnih napak pri presoji. Iz razlage člena 2(7)(c), tretja alinea, navedene v točkah 56, 57, 62, 65, od 68 do 70 in 73 zgoraj, namreč izhaja, kot je navedeno v točki 84, da lahko ukrepi, kot so preferencialni davčni režimi, ki izhajajo iz prejšnjega

[36] Kot zadnjo glej sodbo z dne 20. januarja 2021, Komisija/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, točka 58 in navedena sodna praksa).

[37] Sodba z dne 2. decembra 2009, Komisija/Irska in drugi (C-89/08 P, EU:C:2009:742, točka 56).

[38] V zvezi s tem glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Mengozzija v združenih zadevah Komisija/Siemens Österreich in drugi in Siemens Transmission & Distribution in drugi/Komisija (C-231/11 P–C-233/11 P, EU:C:2013:578, točka 116 in navedena sodna praksa) in sklepne predloge generalne pravobranilke Sharpston v zadevi Deltafina/Komisija (C-578/11 P, EU:C:2014:199, točke od 98 do 100). Glede pravnih vprašanj se zdi, da se sodna praksa, navedena v prejšnji opombi, uporablja, kadar namerava Sodišče po uradni dolžnosti izpostaviti nova pravna vprašanja, ki bi odločilno vplivala na končno odločitev, kot je na primer nov razlog, izpostavljen po uradni dolžnosti (glej navedeno sodbo Komisija/Irska), ali samodejna opredelitev pogodbenega pogoja kot nepoštenega (glej sodbo z dne 21. februarja 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, točki 30 in 31).

sistema netržnega gospodarstva in ki vplivajo na stroške kapitala, na primer s tem, da omogočajo dostop do cenejšega financiranja zaradi davčnih ugodnosti, ki jih omogočajo, povzročijo znatna izkrivljanja finančnega položaja podjetja, ki lahko spadajo na področje uporabe te določbe.

100. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je, kot je navedeno v točki 72 zgoraj, dokazno breme na strani proizvajalca, ki želi izkoristiti TGO, da dokaže, da je kljub tem preferencialnim davčnim režimom deloval pod pogoji tržnega gospodarstva. Za to je družba Xinyi trdila, da je bil finančni učinek teh režimov manjši od 1,5 % proizvodnih stroškov ali prometa, pri čemer pa ni pojasnila, zakaj naj bi ti elementi (to je proizvodni stroški ali promet) predstavljali referenčni okvir analize in zakaj naj bi bila preučitev učinkov izkrivljanja zaradi teh davčnih režimov omejena na obdobje preiskave, čeprav časovni obseg davčnih ugodnosti ni takšen. Poleg tega družba Xinyi ni predložila nobenih informacij o vplivu teh ukrepov na svojo splošno finančno situacijo niti o vplivu teh davčnih ugodnosti na svoje stroške dostopa do kapitala. V tem okviru je treba po mojem mnenju drugi del prvega pritožbenega razloga zavrniti.

101. Menim pa, da stanje postopka Sodišču ne dopušča, da bi odločilo o preostalih tožbenih razlogih, ki jih Splošno sodišče v izpodbijani sodbi ni analiziralo in v zvezi s katerimi ni mogoče izključiti, da je treba opraviti dodatne preiskave. V teh okoliščinah menim, da je treba zadevo vrniti Splošnemu sodišču, da odloči o preostalih tožbenih razlogih.

VIII. Stroški

102. Sodišče v skladu s členom 184(2) Poslovnika odloči o stroških, če je pritožba utemeljena in če samo dokončno odloči o sporu. Ker v obravnavanem primeru ni tako, se odločitev o stroških pridrži.

IX. Predlog

103. Glede na zgoraj navedene ugotovitve predlagam, da Sodišče odloči tako:

– sodba Splošnega Sodišča Evropske unije z dne 24. septembra 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Komisija (T-586/14 RENV, EU:T:2019:668), se razveljavi;

– drugi del prvega tožbenega razloga družbe Xiniy PV Products (Anhui) Holdings se zavrne;

– zadeva se vrne Splošnemu sodišču, da odloči o preostalih tožbenih razlogih;

– odločitev o stroških se pridrži.