Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GIOVANNI PITRUZZELLA
föredraget den 8 juli 2021 [1]

Förenade målen C-884/19 P och C-888/19 P

Europeiska kommissionen
mot
Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (C-884/19 P)
och
GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH
mot
Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd,

Europeiska kommissionen (C-888/19 P)

”Överklagande – Återförvisning – Dumpning – Genomförandeförordning (EU) nr 470/2014 – Import av solfångarglas med ursprung i Kina – Artikel 2.7 c tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1225/2009 – Begreppet ’betydande snedvridning av företagens tillverkningskostnader och ekonomiska situation’ – System med förmånsbehandling i skattehänseende”

1. Vilken räckvidd ska tillmätas villkoret att tillverkaren ska visa att företagets ekonomiska situation inte är föremål för betydande snedvridningar till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet, om en exporterande tillverkare från ett land utan marknadsekonomi som är medlem i Världshandelsorganisationen (WTO) ansöker om att beviljas marknadsekonomisk status i ett antidumpningsförfarande? Hur ska kommissionen behandla åtgärder som system med förmånsbehandling i skattehänseende som ger upphov till snedvridningar av företagets ekonomiska situation, vilka emellertid inte specifikt avser produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten?

2. Detta är i huvudsak den grundläggande frågan i de två förenade målen, som avser två överklaganden där Europeiska kommissionen respektive GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH (nedan kallat GMB) yrkar att domstolen ska upphäva domen från Europeiska unionens tribunal av den 24 september 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/kommissionen (nedan kallad den överklagade domen). [2] I den överklagade domen, som avkunnades efter att domstolen hade återförvisat målet i sin dom av den 28 februari 2018, kommissionen/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132 (nedan kallad domen kommissionen/Xinyi), ogiltigförklarade tribunalen på nytt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 470/2014

[1] Originalspråk: italienska.

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

av den 13 maj 2014 om införande av en slutgiltig antidumpningstull och slutgiltigt uttag av den preliminära tull som införts på import av solfångarglas med ursprung i Folkrepubliken Kina (nedan kallad den omtvistade förordningen). [3]

I. Tillämpliga bestämmelser

3. De bestämmelser om Europeiska unionens antagande av antidumpningsåtgärder som var i kraft vid tidpunkten för de omständigheter som ligger till grund för tvisten återfanns i rådets förordning (EG) nr 1225/2009 av den 30 november 2009 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen [4] (nedan kallad grundförordningen).

4. I artikel 2.7 i grundförordningen, med rubriken ”Fastställande av dumpning”, föreskrevs följande:

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

b) I fråga om antidumpningsundersökningar rörande import från Folkrepubliken Kina, … och alla länder som inte är alla länder som inte är marknadsekonomier men som är medlemmar i WTO den dag då undersökningen inleds ska normalvärdet bestämmas i enlighet med punkterna 1–6, om det på grundval av korrekt underbyggda ansökningar från en eller flera tillverkare som omfattas av undersökningen och i enlighet med de kriterier och förfaranden som anges i led c visas att marknadsekonomiska förhållanden råder för tillverkaren eller tillverkarna i samband med produktion och försäljning av den berörda likadana produkten. Om så inte är fallet ska de regler som anges i led a tillämpas.

c) Ett krav enligt led b måste … innehålla tillräcklig bevisning att tillverkarna är verksamma under marknadsmässiga förhållanden, det vill säga om

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

– företagen har en enda uppsättning räkenskaper som är föremål för en självständig revision i överensstämmelse med internationella redovisningsnormer och som tillämpas för alla ändamål,

– företagens tillverkningskostnader och ekonomiska situation inte är föremål för betydande snedvridningar till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet, särskilt vad

[3] EUT L 142, 2014, s. 1.

[4] EUT L 343, 2009. s. 51, med rättelse i EUT L 7, 2010, s. 22. Denna förordning upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1036 av den 8 juni 2016 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 2016, s. 21).

gäller avskrivning av tillgångar, andra nedskrivningar, byteshandel och betalning genom skuldavskrivning,

– de berörda företagen omfattas av lagar om konkurser och ägandeförhållanden som garanterar rättssäkerhet och stabila villkor för företag, och

– valutaomräkning sker till marknadskurser … .”

II. Bakgrunden till tvisten och den omtvistade förordningen

5. Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 1–14 i den överklagade domen, till vilka jag hänvisar för vidare information. Med avseende på detta förfarande ska det enbart erinras om att kommissionen den 28 februari 2013 inledde ett antidumpningsförfarande avseende import av solfångarglas med ursprung i Folkrepubliken Kina.

6. Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (nedan kallat Xinyi) – ett bolag som är etablerat i Kina och som tillverkar och till Europeiska unionen exporterar solfångarglas – lämnade den 21 maj 2013 in en ansökan till kommissionen om att beviljas marknadsekonomisk status, i enlighet med artikel 2.7 b i grundförordningen, för att normalvärdet skulle fastställas för bolaget i enlighet med artikel 2.1–2.6 i den förordningen, och inte i enlighet med den så kallade ”jämförbart land”-metod som avses i artikel 2.7 a i nämnda förordning.

7. Genom skrivelser av den 22 augusti 2013 och den 13 september 2013 underrättade kommissionen Xinyi om att kommissionen inte ansåg sig kunna bifalla ansökan trots bolagets yttranden, eftersom bolaget inte ansågs uppfylla kriteriet i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen.

8. Det framgår av handlingarna i målet att kommissionen avslog Xinyis ansökan eftersom den ansåg att bolaget inte hade lyckats visa att dess tillverkningskostnader och ekonomiska situation inte var föremål för någon betydande snedvridning till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet, i den mening som avses i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen. Kommissionen ansåg särskilt att Xinyi hade åtnjutit vissa skattefördelar i inkomstskattehänseende. Bolaget hade omfattats av programmet ”2 Free 3 Half”, som innebär att företag med utländska investeringar kan medges fullständig skattebefrielse (0 procent) under två år och en skattesats på 12,5 procent i stället för den normala skattesatsen på 25 procent under de tre följande åren. Bolaget hade dessutom omfattats av skatteordningen för högteknologiska företag, vilken innebär att bolaget har en nedsatt skattesats på 15 procent i stället för på 25 procent.

9. Den 13 maj 2014 antog kommissionen den omtvistade förordningen, där kommissionen bekräftade att ansökningarna om marknadsekonomisk status, och närmare bestämt den som Xinyi hade lämnat in, måste avslås och införde en slutlig antidumpningstull på 36,1 procent på import av vissa solfångarprodukter som tillverkas av Xinyi. I skäl 33 i den omtvistade förordningen avvisade kommissionen i synnerhet Xinyis invändning att de förmåner som erhölls genom systemet med förmånsbehandling i skattehänseende (nedan kallat förmånlig skatteordning) och bidrag inte utgjorde en betydande andel av bolagets omsättning. I detta skäl ansåg kommissionen framför allt att ”kommissionen bemötte både detta och andra argument redan i sin skrivelse till exportören av den 13 september 2013, i vilken kommissionen informerade den berörda parten om sitt beslut avseende ansökan om [beviljande av

marknadsekonomisk status]. Där betonades särskilt att denna förmåns karaktär gör att den absoluta förmån som erhållits under undersökningsperioden saknar relevans för bedömningen av om snedvridningen är ”betydande”.

III. Förfarandena vid tribunalen och vid domstolen och den överklagade domen

10. Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 7 augusti 2014 väckte Xinyi talan om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen. Fyra grunder åberopades till stöd för talan. I den första grunden, som bestod av två delar, åberopade Xinyi ett åsidosättande av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen.

11. I sin dom av den 16 mars 2016,[5] biföll tribunalen talan såvitt avsåg den första grundens första del där Xinyi hade gjort gällande att kommissionen hade gjort en uppenbart oriktig bedömning när den fann att de skattefördelar som Xinyi hade åtnjutit utgjorde snedvridningar ”till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet” i den mening som avses i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen.

12. Kommissionen överklagade denna dom till domstolen varpå domstolen, genom dom kommissionen/Xinyi, upphävde tribunalens dom och slog fast att tribunalen hade gjort flera rättsliga fel vid tolkningen av villkoret avseende förekomsten av en snedvridning ”till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet”. Domstolen återförvisade således målet till tribunalen och förordnade att beslutet om rättegångskostnaderna skulle anstå.

13. Efter att målet hade återförvisats genom dom kommissionen/Xinyi återupptog tribunalen förfarandet. Den överklagade domen meddelades den 24 september 2019.

IV. Den överklagade domen

14. I den överklagade domen prövade tribunalen den första grundens andra del där Xinyi hade gjort gällande att kommissionen felaktigt hade ansett att snedvridningarna till följd av de aktuella förmånliga skatteordningarna var betydande i förhållande till bolagets tillverkningskostnader och ekonomiska situation, i enlighet med artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen.

15. Efter att ha erinrat om de principer som slagits fast i rättspraxis med avseende på funktionen hos artikel 2.7 i grundförordningen gjorde tribunalen, i punkterna 55–61 i den överklagade domen, en tolkning av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i förordningen.

16. Tribunalen ansåg att det framgick av artikel 2.7 b i förordningen att de kriterier gentemot vilka en ansökan om marknadsekonomisk status ska prövas, och därmed även kriterierna i led c tredje strecksatsen i denna bestämmelse, syftar till att fastställa huruvida marknadsekonomiska förhållanden råder ”i samband med produktion och försäljning av den berörda likadana produkten” och är ett uttryck för unionslagstiftarens vilja att kontrollera att den exporterande tillverkare som inger en sådan ansökan – med avseende på produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten – är verksam i enlighet med de principer som gör det möjligt att beräkna normalvärdet.

[5] Dom av den 16 mars 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/kommissionen (T-586/14, EU:T:2016:154).

17. Tribunalen påpekade i detta sammanhang att artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen hänvisar till företagets tillverkningskostnader och ekonomiska situation i förhållande till parametrar som har ett direkt samband med de metoder för att beräkna normalvärdet som anges i artikel 2.1–2.6 i grundförordningen, nämligen avskrivning av tillgångar, andra nedskrivningar, byteshandel eller betalning genom skuldavskrivning. Tribunalen fann att denna uppräkning visserligen är exemplifierande, vilket bekräftas av ordet ”särskilt”, [6] men att användningen av detta begrepp emellertid inte gör det möjligt för kommissionen att avslå en ansökan om att beviljas marknadsekonomisk status på grundval av omständigheter, som även om de hade samband med företagets ekonomiska ställning i vid bemärkelse, inte med automatik medför en ”betydande” snedvridning av en eller flera faktorer som är avgörande för bestämmandet av uppgifterna avseende tillverkningen och försäljningen av den berörda liknande produkten. Till stöd för detta övervägande hänvisade tribunalen, analogt, till domen av den 19 juli 2012, rådet/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471) (nedan kallad domen rådet/Zhejiang Xinan).

18. Tribunalen drog härav slutsatsen att det, vid åtgärder som avser företagets ekonomiska situation generellt sett, ankommer på kommissionen att, mot bakgrund av de uppgifter som lagts fram under det administrativa förfarandet, bedöma huruvida dessa åtgärder verkligen är upphovet till en betydande snedvridning av denna situation vad gäller produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten. Enligt tribunalen hänvisas det nämligen i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen till faktiska, och inte bara eventuella, snedvridningar av tillverkningskostnaderna och den ekonomiska situationen. Tribunalen anser även att frågan huruvida den aktuella snedvridningen är ”betydande” ska bedömas mot bakgrund av bestämmelsens syfte, vilket är att garantera att uppgifterna om företagets tillverkningskostnader och ekonomiska situation inte är snedvridna så till den grad att en eventuell tillämpning av artikel 2.1–2.6 i grundförordningen skulle ge upphov till konstlade resultat, vilka skulle undergräva syftet med antidumpningsundersökningen.

19. På grundval av denna tolkning tillämpade tribunalen därefter, i punkterna 62–73 i den överklagade domen, den aktuella bestämmelsen på förevarande fall. Tribunalen fann i synnerhet att kommissionen, genom att i sina skrivelser av den 22 augusti 2013 och den 13 september 2013 hänvisa till den aktuella åtgärdens ”samlade inverkan”, vilken skulle bestå i möjligheten att ”locka till sig kapital med låg ränta”, hade angett skäl som avsåg företagets ekonomiska situation ur en abstrakt synvinkel – utan samband med omständigheter hänförliga till produktion och försäljning av den berörda likadana produkten – för att motivera sitt avslag på Xinyis ansökan om att beviljas marknadsekonomisk status. Tribunalen ansåg för det första att en ordning för bolagsbeskattning avser den skattemässiga behandlingen av vinsten för ett visst räkenskapsår och att beskattningen varken har till syfte eller till verkan att påverka vinstens storlek eller skattesatsen på denna vinst såsom beståndsdelar vid kommissionens beräkning av normalvärdet enligt artikel 2.1–2.6 i grundförordningen. För det andra ansåg tribunalen att det inte enbart räcker att en förmånlig skatteordning kan locka investerare till ett företag för att anse att företagets ekonomiska situation är föremål för en betydande snedvridning.

[6] Ordet ”in particular” i den engelska versionen, ”notamment” i den franska versionen, ”insbesondere” i den tyska versionen, ”particularmente” i den spanska versionen, ”nomeadamente” i den portugisiska versionen och ”in het bijzonder” i den nederländska versionen. Den italienska översättningen av den aktuella bestämmelsen förefaller felaktig, eftersom begreppet ”anche” i denna version enbart syftar på den första parametern i den berörda bestämmelsen, nämligen ”avskrivning av tillgångar”, då ovannämnda begrepp i ovannämnda språkversioner förekommer före uppräkningen av de olika parametrarna och på så sätt tydligt anger att uppräkningen endast är av exemplifierande art. Att uppräkningen är av exemplifierande art har emellertid inte bestridits.

20. Tribunalen fann vidare att ett företags omsättning utgör en relevant indikation på den ekonomiska och finansiella makt utifrån vilken den genererar sina vinster och att Xinyi hade uppgett att de aktuella snedvridningarna uppgick till 1,14 procent av företagets omsättning och således hade lagt fram en i princip tillförlitlig och relevant uppgift angående den undersökta skatteåtgärdens samlade inverkan på dess ekonomiska situation. Tribunalen ansåg att det under dessa omständigheter ankom på kommissionen att åtminstone klart och tydligt ange sambandet mellan, å ena sidan, beslutet att investera i sökandens kapital, i förekommande fall motiverat av en förmånlig beskattningsordning, och, å andra sidan, snedvridningen av sökandens ekonomiska situation och att angivelsen av detta samband inte ska vara generell och teoretisk, utan göras i förhållande till ändamålet med artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen.

21. På grundval av dessa överväganden fann tribunalen att kommissionen hade gjort en uppenbart oriktig bedömning i de skäl som den hade grundat sig på för att avslå sökandens ansökan om att beviljas marknadsekonomisk status. Tribunalen biföll därför talan såvitt avser den första grundens andra del och ogiltigförklarade den omtvistade förordningen.

V. Parternas yrkanden

22. I sina överklaganden[7] har såväl kommissionen som GMB yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, ogilla talan i första instans såvitt avser den första grundens andra del, återförvisa målet till tribunalen för prövning av de övriga grunder som åberopats i första instans och låta frågan om rättegångskostnader för förevarande förfarande och de tidigare förfarande i andra instanser som har samband med detta anstå.

23. I båda målen har Xinyi yrkat att domstolen ska ogilla överklagandena och förplikta kommissionen och GMB att ersätta rättegångskostnaderna.

VI. Bedömning av överklagandena

24. Kommissionen och GMB har till stöd för sina överklaganden var och en åberopat tre grunder, som sammanfaller i flera avseenden. Kommissionen och GMB har i sina första grunder bestridit tribunalens tolkning av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen. I deras andra grunder har kommissionen och GMB gjort gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av denna bestämmelse i förevarande fall, medan förfarandefel har gjorts gällande i de tredje grunderna.

[7] Domstolens ordförande beslutade den 11 mars 2020 att förena målen C-884/19 P och C-888/19 P beträffande det muntliga förfarandet och domen.

A. Grunderna avseende felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen

1. Parternas argument

25. I de första grunderna, där klagandena har ifrågasatt punkterna 55-61 i den överklagade domen, har kommissionen och GMB invänt mot tribunalens tolkning av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen.[8] De har i huvudsak gjort gällande att tribunalen felaktigt ansåg att enligt nämnda bestämmelser får en ansökan om marknadsekonomisk status avslås enbart i fall där tillämpningen av artikel 2.1–2.6 i grundförordningen kan ge upphov till konstlade resultat, vilket innebär att kommissionen måste visa den konstaterade snedvridningens exakta inverkan på den exporterande tillverkarens priser och kostnader i förhållande till dennes ekonomiska situation.

26. Kommissionen har för det första hävdat att artikel 2.1–2.6 i grundförordningen saknar relevans för tolkningen av artikel 2.7 b och c tredje strecksatsen i denna. Det framgår av rättspraxis att artikel 2.7 i grundförordningen återspeglar en egen ordning inom unionens rättsordning, vilket innebär att det inte går att fastställa någon överensstämmelse mellan denna artikel och artikel 2 i WTO:s antidumpningsavtal[9] som har införlivats i unionens rättsordning i artikel 2.1–2.6 i grundförordningen. Det är endast med avseende på kriteriet i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen som unionslagstiftaren har krävt att den exakta inverkan som snedvridningen har på priserna och kostnaderna, det vill säga på de omständigheter som är relevanta för bedömningen i enlighet med artikel 2.1–2.6 i grundförordningen, måste visas.

27. För det andra anser kommissionen och GMB att tribunalen har slagit fast ett felaktigt samband mellan artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen och de omständigheter som ska beaktas vid beräkningen i enlighet med artikel 2.1–2.6 i samma förordning. Denna bestämmelse medför inte någon som helst skyldighet att sätta de konstaterade snedvridningarna med avseende på den exporterande tillverkarens ekonomiska situation i samband med en omständighet rörande produktionen eller försäljningen av den berörda likadana produkten. Den uppräkning som ges i nämnda strecksats är dessutom endast exemplifierande, och tre av de fyra omständigheter som anges i denna bestämmelse nämns inte heller i artikel 2.1–2.6 i grundförordningen.

28. För det tredje har kommissionen och GMB hävdat att domstolens slutsatser i domen rådet/Zhejiang Xinan avseende artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen, som tribunalen har grundat sin bedömning på, inte är tillämpliga på tredje strecksatsen.

29. För det fjärde har kommissionen och GMB gjort gällande att tribunalens tolkning av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen innebär att begreppet ”ekonomisk situation” förlorar dess egentliga betydelse och dess ändamålsenliga verkan. Denna tolkning innebär att det endast kan anses föreligga en snedvridning av den ekonomiska situationen om kommissionen visar att denna snedvridning samtidigt även påverkar tillverkningskostnaderna. Detta strider mot lagstiftarens avsikt med att föreskriva två alternativ i den aktuella bestämmelsen.

[8] Kommissionen har även gjort gällande ett åsidosättande av artikel 2.7 b i grundförordningen. GMB:s första grund för överklagande avser endast punkterna 59, 60, 61 och 68 i den överklagade domen.

[9] Avtalet om tillämpning av artikel VI i det allmänna tull- och handelsavtalet 1994 (EGT L 336, 1994, s. 103).

30. För det femte har kommissionen gjort gällande att slutsatsen att det samband som tribunalen har fastställt mellan artikel 2.1–2.6 och artikel 2.7 i grundförordningen är felaktigt även bekräftas, ur en systematisk synvinkel, av den omständigheten att de två sista strecksatserna i artikel 2.7 c är av makroekonomisk art och inte har något samband med punkterna 1–6 ovan. GMB har gjort gällande att artikel 2.7 b och c i grundförordningen är uppbyggd på ett sådant sätt att det framgår att det inte krävs någon granskning för att fastställa ett samband mellan den ekonomiska situationen och produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten. Det framgår av artikelns uppbyggnad att den ekonomiska situationen redan i grundförordningen betraktas som en omständighet som påverkar produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten.

31. I den första grundens andra del har GMB gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen i punkterna 68, 69 och 72 i den överklagade domen genom att ålägga kommissionen bevisbördan i stället för den exporterande tillverkare som ansöker om att beviljas marknadsekonomisk status. Det framgår emellertid tydligt av artikel 2.7 b i nämnda förordning, samt även av rättspraxis, att det ankommer på den sistnämnda att visa att marknadsekonomiska förhållanden råder i samband med produktion och försäljning av den likadana produkten.

32. Xinyi har bestridit kommissionens och GMB:s argument och anser att tribunalens tolkning av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen är korrekt och i linje med unionslagstiftarens vilja och domstolens praxis.

33. Xinyi anser för det första att kommissionens argument att begreppet ”i samband med produktion och försäljning av den berörda likadana produkten” i artikel 2.7 b i grundförordningen endast hänför sig till den första delen av artikel 2.7 c första strecksatsen i denna förordning strider mot själva ordalydelsen i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i förordningen, där det framgår att det där föreskrivna kriteriet för beviljande av marknadsekonomisk status även detta avser tillverkningskostnaderna för den berörda likadana produkten. Kommissionen har dessutom underlåtit att förklara syftet med de andra fyra kriterierna för beviljande av marknadsekonomisk status, om det inte är att ge en exportör tillåtelse att tillämpa de inhemska kostnaderna och försäljningspriserna i Kina under undersökningsperioden, om dessa kostnader och försäljningspriser kan användas för att beräkna normalvärdet. Kommissionen har tolkat dessa andra kriterier utan att sätta dem i samband med syftet med artikel 2.7 b och c i grundförordningen.

34. Xinyi har för det andra gjort gällande att tribunalen med rätta kunde tillämpa domen rådet/Zhejiang Xinan analogt. Unionsinstitutionerna har nämligen såväl i detta fall som i förevarande mål underlåtit att pröva den bevisning som har lagts fram till stöd för en ansökan om att beviljas marknadsekonomisk status för att i stället automatiskt avslå denna ansökan. Tribunalen har inte gjort någon ansats att i prövningen av det tredje kriteriet för beviljande av marknadsekonomisk status beakta domstolens överväganden avseende det första kriteriet för beviljande av marknadsekonomisk status, utan har endast konstaterat att det finns en överensstämmelse mellan två liknande situationer. Precis som vid tillämpning av artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen ska kommissionen alltid, även vid bedömningen av villkoret i tredje strecksatsen i denna bestämmelse, bedöma snedvridningens inverkan på tillverkarens priser eller kostnader och får därmed inte nöja sig med att göra en abstrakt bedömning. De övriga domar som kommissionen har åberopat till stöd för sitt argument är irrelevanta.

35. För det tredje har Xinyi hävdat, när det gäller kommissionens argument om den ändamålsenliga verkan av begreppet ”ekonomisk situation”, att om en betydande snedvridning av ett bolags ekonomiska situation påverkar dess priser snarare än dess kostnader innebär inte tribunalens tolkning att detta begrepp förlorar sin ändamålsenliga verkan.

36. För det fjärde har Xinyi även bestridit den systematiska tolkningen av artikel 2.7 c fjärde och femte strecksatsen i grundförordningen. Enligt Xinyi är det uppenbart att omständigheten i den fjärde strecksatsen att ett bolag inte är föremål för ett konkursförfarande ger en felaktig bild av företagets kostnader och priser. Dessutom skulle den eventuella vinsten, i den femte strecksatsen, av en mer förmånlig växelkurs än marknadskursen vid köp eller försäljning av utländsk valuta få återverkningar på bolagets kostnader respektive priser.

2. Bedömning

a) Inledande synpunkter

37. Kommissionen och GMB har inom ramen för sina första grunder för överklagandet bestridit tribunalens tolkning i den överklagade domen av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen.

38. Det ska härvidlag först och främst erinras om att unionslagstiftarens avsikt med artikel 2.7 i grundförordningen var att anta en särskild ordning innehållande detaljerade regler för beräkning av normalvärdet för import från länder utan marknadsekonomi. [10]

39. Det anges i artikel 2.7 a i grundförordningen att i fråga om import från länder utan marknadsekonomi ska normalvärdet, med avvikelse från de regler som föreskrivs i artikel 2.1–2.6 i densamma, i princip bestämmas på grundval av priset eller det konstruerade värdet i ett tredjeland med marknadsekonomi. Syftet med denna bestämmelse är nämligen att undvika att hänsyn tas till de priser och kostnader som gäller i ett land som inte tillämpar marknadsekonomi, eftersom dessa parametrar i sådana länder inte utgör det normala resultatet av marknadskrafterna. [11]

40. Enligt artikel 2.7 b i grundförordningen ska emellertid, i fråga om antidumpningsundersökningar rörande import från bland annat Kina, normalvärdet bestämmas i enlighet med artikel 2.1–2.6 i densamma om det, på grundval av korrekt underbyggda ansökningar från en eller flera tillverkare som är föremål för undersökningen och i enlighet med de kriterier som anges under c i samma artikel, visas att marknadsekonomiska förhållanden råder för tillverkaren eller tillverkarna vad gäller produktion och försäljning av den berörda likadana produkten. [12]

[10] Dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punkt 47). För mer information om införandet av artikel 2.7 i grundförordningen, se punkt 53 och följande punkter i förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet kommissionen/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2017:938).

[11] Domen rådet/Zhejiang Xinan, punkt 66 och domen kommissionen/Xinyi, punkt 64.

[12] Domen rådet/Zhejiang Xinan, punkt 67 och domen kommissionen/Xinyi, punkt 65. Beträffande motiven till införandet av dessa bestämmelser, särskilt med avseende på Folkrepubliken Kina, se, även, punkterna 68 och 69 respektive punkterna 75 och 76 i dessa domar.

41. Det åligger rådet och kommissionen att bedöma huruvida de uppgifter som lämnats av tillverkaren är tillräckliga för att visa att villkoren i artikel 2.7 c för att beviljas status som företag som verkar i en marknadsekonomi är uppfyllda, och det åligger unionsdomstolen att pröva huruvida något uppenbart fel begåtts vid denna bedömning. [13]

42. Domstolen har vidare slagit fast att artikel 2.7 b och c i grundförordningen är av undantagskaraktär och således ska tolkas restriktivt, men att detta inte ger institutionerna möjlighet att tolka och tillämpa denna bestämmelse på ett sätt som strider mot dess ordalydelse och syfte. [14]

43. Det är i förevarande mål fastslaget att Xinyis ansökan om att beviljas marknadsekonomisk status avslogs av det enda skälet att bolaget inte hade styrkt att det uppfyllde det villkor som anges i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen, då kommissionen ansåg att alla de fyra övriga kriterierna var uppfyllda. [15]

44. Enligt den bestämmelsen ska den ifrågavarande tillverkaren förebringa tillräcklig bevisning för att styrka att företagets tillverkningskostnader och ekonomiska situation inte är föremål för betydande snedvridningar till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet, särskilt vad gäller avskrivning av tillgångar, andra nedskrivningar, byteshandel och betalning genom skuldavskrivning. [16]

45. Det framgår av den bestämmelsens lydelse att två kumulativa villkor ställs upp. Det ena avser huruvida det föreligger en betydande snedvridning av tillverkningskostnaderna och den finansiella situationen för företaget i fråga. Det andra avser att denna snedvridning uppkommit till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet. [17]

46. Den överklagade domen rör endast det första av dessa två villkor. Fastställandet av räckvidden av det andra av dessa villkor har i själva verket redan varit föremål för prövning i ovannämnda dom kommissionen/Xinyi, [18] där domstolen klargjorde räckvidden av begreppet snedvridning ”till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet”.

b) Tolkningen av det första villkoret i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen

47. Mot bakgrund av det sammanhang som beskrivs i föregående avsnitt ska domstolen pröva kommissionens och GMB:s första grunder för överklagandet, där de invänder mot tribunalens tolkning av det första av de två kumulativa villkor som föreskrivs i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen, vilket det erinras om i punkt 44 ovan.

48. I den överklagade domen utgick tribunalen i detta avseende från antagandet att eftersom det i artikel 2.7 b i grundförordningen föreskrivs att för beviljande av marknadsekonomisk status ska det visas att marknadsekonomiska förhållanden råder för den sökande tillverkaren ”*i samband med produktion och försäljning av den berörda likadana produkten*” ska de kriterier som

[13] Dom av den 2 februari 2012, Brosmann Footwear (HK) m.fl./rådet (C-249/10 P, EU:C:2012:53, punkt 32) och domen rådet/Zhejiang Xinan, punkt 70.

[14] Se domen rådet/Zhejiang Xinan, punkt 93.

[15] Se domen kommissionen/Xinyi, punkt 68.

[16] Se domen kommissionen/Xinyi, punkt 70.

[17] Se domen kommissionen/Xinyi, punkt 70.

[18] Se punkterna 13 och 14 ovan.

föreskrivs i artikel 2.7 c femte strecksatsen, mot bakgrund av vilka kommissionen ska bedöma ansökningar om marknadsekonomisk status, avse *”produktion och försäljning av den berörda likadana produkten”*.[19]

49. Enligt tribunalen ska således villkoret i tredje strecksatsen, närmare bestämt förekomsten av betydande snedvridningar av den ekonomiska situationen hos det företag som ansöker om marknadsekonomisk status, särskilt avse produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten. Härav följer att beträffande åtgärder som påverkar företagets ekonomiska situation generellt sett – och som således inte specifikt avser produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten – ankommer det på kommissionen att, mot bakgrund av de uppgifter som lagts fram under det administrativa förfarandet, bedöma huruvida dessa åtgärder verkligen är upphovet till en sådan snedvridning.[20]

50. Tribunalen grundade bland annat sin restriktiva tolkning av detta kriterium på ett ”direkt samband” som finns i såväl bokstavligt som syftesmässigt hänseende mellan detta kriterium och beräkningen av normalvärdet som anges i artikel 2.1–2.6 i grundförordningen.[21]

51. Det ska således prövas, mot bakgrund av de argument som kommissionen och GMB har anfört, huruvida denna tolkning av den aktuella bestämmelsen är korrekt.

52. I detta hänseende noterar jag inledningsvis att artikel 2.7 i grundförordningen ger uttryck för unionslagstiftarens vilja att anta en egen ordning inom unionens rättsordning och inte att genomföra de särskilda förpliktelserna i antidumpningsavtalet,[22] och att nämnda bestämmelse därför enbart ska tolkas mot bakgrund av unionsrätten.

53. Härvidlag ska enligt fast rättspraxis, vid tolkningen av en unionsbestämmelse, inte bara dess lydelse, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i beaktas.[23]

54. När det gäller den bokstavliga tolkningen av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen ska det inledningsvis erinras om att det framgår av själva ordalydelsen i bestämmelsen att det första av de två kumulativa villkoren, som nämns i punkt 45 ovan, avser två alternativa situationer som kan leda till avslag på en ansökan om att beviljas marknadsekonomisk status: förekomsten av en betydande snedvridning dels av det berörda företagets tillverkningskostnader, dels av det berörda företagets ekonomiska situation.

55. Det följer av fast rättspraxis i detta avseende att när en unionsbestämmelse kan tolkas på flera sätt, ska företräde ges för den tolkning som är ägnad att säkerställa bestämmelsens ändamålsenliga verkan,[24] och detta i sin helhet. Av detta följer att den aktuella bestämmelsen ska tolkas så att båda alternativen får ändamålsenlig verkan.

[19] Se punkterna 54 och 55 i den överklagade domen.

[20] Se punkterna 59 och 60 i den överklagade domen och tillämpningen av denna princip i punkt 67 och följande punkter i samma dom.

[21] Se punkt 59 första meningen respektive punkt 61 sista meningen i den överklagade domen.

[22] Se dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punkterna 48 och 50).

[23] Se, bland annat, dom av den 12 oktober 2017, Tigers (C-156/16, EU:C:2017:754, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

[24] Se, bland annat, dom av den 21 mars 2019, Falck Rettungsdienste och Falck (C-465/17, EU:C:2019:234, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

56. Av det ovan anförda följer att begreppet betydande snedvridning av den ekonomiska situationen, såsom det föreskrivs i den aktuella bestämmelsen, ska betraktas som ett självständigt begrepp och definieras inom ramen för och mot bakgrund av bestämmelsens syfte. Det får dock inte fastställas som underordnat det första alternativet i bestämmelsen, det vill säga förekomsten av en betydande snedvridning av tillverkningskostnaderna. Konstaterandet att det föreligger en betydande snedvridning av den ekonomiska situationen hos det företag som ansöker om marknadsekonomisk status till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet är således i sig tillräckligt för att avslå ansökan.

57. Det ska påpekas att begreppet ”ekonomisk situation” inte heller här i bokstavlig mening åtföljs av någon specificering som begränsar begreppets räckvidd. Jag anser därför att begreppet under dessa omständigheter har en stor räckvidd som, inom ramen för bestämmelsens tillämpningsområde och inom de gränser som anges närmare i nedanstående punkter, innefattar alla faktorer som medför en betydande snedvridning av företagets ekonomiska situation, vilken är en följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet.

58. I motsats till vad tribunalen fann i punkt 59 i den överklagade domen anser jag däremot att det inte framgår av ordalydelsen i den aktuella bestämmelsen att det finns något direkt samband mellan förekomsten av en betydande snedvridning av den ekonomiska situationen och beräkningen av normalvärdet som anges i artikel 2.1-2.6 i grundförordningen. Närmare bestämt anser jag att förekomsten av ett sådant direkt samband inte kan härledas från de parametrar som anges i den andra delen av tredje strecksatsen i artikel 2.7 c i grundförordningen. Det ska påpekas i detta avseende att det inte har bestridits att uppräkningen endast är exemplifierande och att de omständigheter som anges där endast är exempel på faktorer som kan ge upphov till snedvridningar som omfattas av bestämmelsen. Det finns däremot inget som tyder på att denna exemplifierande uppräkning syftar till att upprätta ett samband mellan artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen och beräkningen av normalvärdet som anges i artikel 2.1–2.6.

59. Det förefaller för övrigt bekräftat ur systematisk synvinkel att det saknas ett direkt samband mellan den bedömning som ska göras enligt artikel 2.7 och den som ska göras enligt artikel 2.1–2.6 i grundförordningen – i det avseendet att den förstnämnda måste göras mot bakgrund av den sistnämnda, såsom tribunalen tycks antyda. [25]

60. Artikel 2.1–2.6 i grundförordningen har ett samband med de metoder för beräkning av normalvärdet som föreskrivs i artikel 2 i antidumpningsavtalet, men så är inte fallet när det gäller artikel 2.7 i förordningen. Såsom framgår av den rättspraxis som nämns i punkterna 38 och 52 ovan var unionslagstiftarens vilja med punkt 7 att anta en särskild ordning inom unionens rättsordning för beräkning av normalvärdet för import från länder utan marknadsekonomi, en ordning som *inte* syftar till att genomföra särskilda förpliktelser som följer av antidumpningsavtalet.

61. Enligt denna särskilda ordning ska normalvärdet, enligt artikel 2.7 a, beräknas utifrån ”jämförbart land”-metoden i fråga om import från länder utan marknadsekonomi. Unionslagstiftaren har i artikel 2.7 b velat införa ett undantag som gör det möjligt, framför allt för kinesiska tillverkare, att få ett erkännande av att de verkar under marknadsekonomiska förhållanden och, således, få ett normalvärde som bestäms utifrån deras faktiska priser och kostnader, på grundval av en bedömning i varje enskilt fall enbart under förutsättning att de visar

[25] Se punkt 61 sista meningen och även punkt 68 i den överklagade domen.

att de uppfyller de fem villkoren i artikel 2.7 c i grundförordningen och att de således kan anses verka under marknadsekonomiska förhållanden. I det motsatta fallet ska metoden med ett jämförbart land tillämpas ”som huvudregel”. [26]

62. Av det ovan anförda följer att tillämpligheten av den särskilda ordning som föreskrivs i punkt 7 inte på något sätt förutsätter, vilket tribunalen däremot anser, en bedömning på företagsnivå som leder till slutsatsen att tillämpligheten av bestämmelserna i punkterna 1–6 ger upphov till konstlade resultat. Att tillämpa den särskilda ordning som avses i artikel 2.7 i grundförordningen beroende på om det har gjorts en bedömning av det eventuella utfallet av tillämpningen av den allmänna ordningen står enligt min mening i uppenbar strid med de aktuella bestämmelsernas systematik. [27]

63. Ur en systematisk synvinkel ska det emellertid även påpekas att det i artikel 2.7 b i grundförordningen föreskrivs, såsom tribunalen har påpekat, att den exporterande tillverkare som ansöker om marknadsekonomisk status ska visa att visa att marknadsekonomiska förhållanden råder ”i samband med produktion och försäljning av den berörda likadana produkten”.

64. Detta innebär inte nödvändigtvis, enligt min mening, att en åtgärd som kan ändra själva parametrarna för en marknadsekonomi specifikt måste avse ”*produktion och försäljning av den berörda likadana produkten*” för att kunna omfattas av de villkor som föreskrivs i de fem strecksatserna i artikel 2.7 c, mot bakgrund av vilka kommissionen ska bedöma ansökningar om marknadsekonomisk status.

65. Vad närmare bestämt gäller det andra alternativet i det första villkor som föreskrivs i den aktuella bestämmelsens tredje strecksats anser jag att det inte framgår av bestämmelsen i led b, som nämns i punkt 63, att detta villkor ska tolkas restriktivt, så att endast sådana betydande snedvridningar av den ekonomiska situationen som särskilt rör ”*produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten*” kan motivera ett avslag på ansökan om marknadsekonomisk status och att det således ankommer på kommissionen att styrka det befintliga sambandet mellan själva åtgärden och ”*produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten*”, vid åtgärder som orsakar betydande snedvridningar av den ekonomiska situationen hos det företag som ansöker om marknadsekonomisk status till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet men som inte specifikt avser den berörda likadana produkten.

66. En sådan restriktiv tolkning av den tredje strecksatsen strider enligt min mening inte bara mot dess lydelse, där inget föreskrivs om att en sådan åtskillnad ska göras mellan de åtgärder som påverkar det aktuella företagets ekonomiska situation, utan även mot bestämmelsens systematik och syfte, och även mot fördelningen av den bevisbörda som föreskrivs i artikel 2.7 b i grundförordningen.

67. Ur systematisk synvinkel avser de villkor som föreskrivs i artikel 2.7 c fjärde och femte strecksatsen i grundförordningen – om att företagen omfattas av lagar om konkurser och ägandeförhållanden respektive valutaomräkning – parametrar som, per definition, inte har något direkt samband med ”*produktion och försäljning av den berörda likadana produkten*”, såsom

[26] Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet kommissionen/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2017:938, punkt 63).

[27] Jag vill även påpeka i detta avseende att den analoga hänvisningen i punkt 61 i den överklagade domen till punkt 82 i domen rådet/Zhejiang Xinan förefaller irrelevant för att motivera förekomsten av det direkta sambandet mellan artikel 2.1–2.6 och artikel 2.7 i grundförordningen.

kommissionen med rätta har påpekat och som Xinyi för övrigt självt har medgett. Dessa villkor avser förändringar av parametrar som är kännetecknande för en marknadsekonomi och som indirekt kan orsaka en snedvridning av ett företags kostnader och priser. Det förefaller ostridigt att kommissionen, vid tillämpning av åtgärder som förändrar dessa parametrar, inte är skyldig att visa att det finns ett samband mellan dessa åtgärder och produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten.

68. Ett liknande synsätt ska enligt min mening tillämpas på åtgärder som är en följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet och som orsakar betydande snedvridningar av den ekonomiska situationen hos det företag som ansöker om marknadsekonomisk status, i form av förmånliga skatteordningar. Om det berörda företaget inte bevisar motsatsen kan kommissionen anta att åtgärderna kan snedvrida företagets kostnader och priser och således även indirekt snedvrida ”*produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten*”.

69. Denna vidsträckta tolkning av den aktuella bestämmelsen överensstämmer med de allmänna syftena med den särskilda ordning som inrättats i artikel 2.7 i grundförordningen. Såsom har påpekats i punkterna 39 och 40 ovan syftar denna ordning till att undvika att hänsyn tas till de priser och kostnader som gäller i ett land som inte tillämpar marknadsekonomi, eftersom dessa parametrar inte utgör det normala resultatet av marknadskrafterna i sådana länder, och detta oberoende av huruvida de åtgärder som medför ändringar av de parametrar som är kännetecknande för en marknadsekonomi får direkta eller indirekta konsekvenser för priserna på och kostnaderna för den berörda likadana produkten.

70. Denna vidsträckta tolkning är även förenlig med det särskilda syftet med det villkor som föreskrivs i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen. Genom att tydlig åtskillnad görs mellan snedvridningar av tillverkningskostnader och snedvridningar av den ”ekonomiska situationen”, i helhet betraktad utan närmare precisering, omfattar villkoret direkta förändringar av tillverkningskostnaderna men också andra snedvridningar, även indirekta sådana och sådana som inte nödvändigtvis enbart avser tillverkningskostnaderna, som påverkar den ekonomiska situationen hos ett företag som ansöker om att beviljas marknadsekonomisk status.

71. Vidare anser jag, i likhet med vad GMB har gjort gällande i den första grundens andra del, att tribunalens restriktiva tolkning av villkoret i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen att det ankommer på kommissionen att styrka det befintliga sambandet mellan själva åtgärden och ”produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten” vid åtgärder som orsakar betydande snedvridningar av den ekonomiska situationen hos det företag som ansöker om marknadsekonomisk status till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet men som inte specifikt avser den berörda likadana produkten, strider mot fördelningen av den bevisbörda som föreskrivs i artikel 2.7 b i nämnda förordning, tolkad mot bakgrund av rättspraxis.

72. Det följer nämligen av fast rättspraxis att bevisbördan ligger på den tillverkare som vill erhålla marknadsekonomisk status enligt artikel 2.7 b i grundförordningen och att en sådan tillverkares ansökan därför måste innehålla tillräcklig bevisning, såsom denna specificeras i artikel 2.7 c, för att tillverkaren är verksam under marknadsmässiga förhållanden. Följaktligen åligger det inte unionsinstitutionerna att visa att tillverkaren inte uppfyller de villkor som föreskrivits för att tillerkännas sådan status. [28]

[28] Se dom av den 2 februari 2012, Brosmann Footwear (HK) m.fl./rådet (C-249/10 P, EU:C:2012:53, punkt 32).

73. Härav följer enligt min mening att det, i motsats till vad tribunalen slog fast i punkt 60 i den överklagade domen, inte ankommer på kommissionen att styrka det befintliga sambandet mellan själva åtgärden och produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten vid åtgärder som orsakar betydande snedvridningar av den ekonomiska situationen hos det företag som ansöker om marknadsekonomisk status till följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet och som inte specifikt avser den berörda likadana produkten. Däremot ankommer det på det sökande företaget att styrka att det, trots dessa snedvridande åtgärder, är verksamt under marknadsekonomiska förhållanden i samband med produktion och försäljning av den berörda likadana produkten.

74. Slutligen anser jag att ovanstående överväganden inte på något sätt har ifrågasatts i domen rådet/Zhejiang Xinan, till vilken tribunalen analogt har hänvisat till stöd för sin restriktiva tolkning av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen. Denna dom rör nämligen tolkningen av villkoret i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen. Enbart utifrån bestämmelsens ordalydelse framgår det uttryckligen att det måste föreligga ett faktiskt inflytande i fråga om priser, kostnader och insatsvaror. [29] På grundval av ordalydelsen i tredje strecksatsen, där det hänvisas till den ”ekonomiska situationen” i allmänhet, tvivlar jag på att de överväganden som domstolen gjorde i punkterna 78–82 i domen rådet/Zhejiang Xinan för att tolka det villkor som föreskrivs i första strecksatsen kan tillämpas automatiskt för att tolka villkoret i tredje strecksatsen, såsom tribunalen slog fast i punkterna 59–61 i den överklagade domen. [30]

75. Det ska även erinras om att domstolen (och tribunalen) i domen rådet/Zhejiang Xinan klandrade kommissionen för att helt och hållet ha bortsett från den bevisning som det aktuella företaget hade lagt fram utan att bedöma huruvida denna bevisning var tillräcklig för att visa att företaget uppfyllde det dubbla villkor som anges i artikel 2.7 c första strecksatsen i grundförordningen. [31] Kommissionen har däremot inte bortsett från Xinyis framlagda bevisning i förevarande fall utan har bedömt och underkänt denna, såsom framgår av punkterna 7 och 9 ovan och mer utförligt av punkterna 63–65 i den överklagade domen.

76. Av samtliga ovannämnda överväganden framgår, enligt min mening, att den tolkning som tribunalen gjorde av artikel 2.7 c i grundförordningen i punkterna 55–61 i den överklagade domen inbegriper ett antal felaktiga rättstillämpningar och att kommissionens och GMB:s överklaganden ska vinna bifall såvitt avser de första grunderna. Detta konstaterande räcker för att upphäva den överklagade domen. Följaktligen är det endast i andra hand som jag kommer att göra en kortfattad analys av de övriga grunder som kommissionen och GMB har åberopat.

B. Grunderna avseende felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen

1. Parternas argument

77. Kommissionen och GMB har i sina andra grunder för överklagandet gjort gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till ett antal felaktiga rättstillämpningar i punkterna 62–73 i den överklagade domen vid tillämpningen av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen.

[29] Se domen rådet/Zhejiang Xinan, punkterna 79 och 80.

[30] För ett fall där domstolen ansåg att hänvisningen till domen rådet/Zhejiang Xinan var irrelevant inom ramen för bedömningen av det villkor som föreskrivs i en annan strecksats än den första i artikel 2.7 c i grundförordningen, se dom av den 11 september 2014, Gem-Year och Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang)/rådet (C-602/12 P, ej publicerad, EU:C:2014:2203, punkt 56).

[31] Se domen rådet/Zhejiang Xinan, punkterna 85–87.

78. Kommissionen anser för det första, tvärtemot vad tribunalen anser, att ett företags kapitalkostnad utgör en faktor, på samma sätt som exempelvis arbetskostnaden, som har en direkt inverkan på tillverkningskostnaderna eftersom den ökar rörelseresultatet före räntor, skatt, nedskrivningar och avskrivningar (*EBIDTA*). Kommissionen anser för det andra att tribunalen ifrågasatte snedvridningens ”betydande” karaktär i punkterna 70 och 71 i den överklagade domen. Tribunalen bemötte emellertid inte kommissionens argument, lämnade inte någon tillräcklig motivering och gjorde en felaktig rättslig kvalificering av de faktiska omständigheterna. Tribunalen beaktade inte argumenten om att de aktuella skattelättnaderna inte var tidsbegränsade och om den omständigheten att tullarna fastställdes i förhand, för en femårsperiod som kunde förlängas. Dessutom beaktade tribunalen inte kommissionens argument avseende lagstiftningen om statligt stöd. För det tredje har såväl kommissionen som GMB kritiserat tribunalen för att inte ha respekterat det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder och för att ha ersatt kommissionens bedömning med sin egen.

79. Xinyi har framför allt genmält att tvärtemot vad kommissionen har påstått har frågan om snedvridningarnas betydande karaktär inte undersökts i detalj i den omtvistade förordningen och under undersökningens gång. Kommissionen gjorde fel när den fann att den kunde avslå företagets ansökan om att beviljas marknadsekonomisk status utan att vare sig pröva eller bemöta den bevisning och de argument som företaget hade lagt fram och som visade att snedvridningarna inte var betydande, eftersom de aktuella skattelättnaderna motsvarade endast 1,34 procent av företagets totala kostnader och 1,14 procent av dess totala omsättning. Tribunalen klandrade således kommissionen för att inte på lämpligt sätt ha prövat Xinyis framlagda bevisning.

80. Genom att göra gällande vid tribunalen att skattefördelarna var betydande motsade kommissionen den ståndpunkt som intogs under undersökningen, där kommissionen inte ifrågasatte Xinyis argument att fördelarna inte var betydande vare sig i absolut eller i relativt värde. Under undersökningen medgav kommissionen dessutom att fördelarna var av tidsbegränsad art. Xinyi har tillagt att kommissionen fastställde, inom ramen för den parallella antisubventionsundersökningen, att den fördel som vart och ett av de båda skatteordningarna hade medfört motsvarade 0 procent, vilket gör att även de påstådda fördelarnas förmodade betydelse kan ifrågasättas. Dessutom lämnade tribunalen en tillräcklig motivering i den överklagade domen. Kommissionens påstående att ett företags möjlighet att beviljas marknadsekonomisk status inte kan bero på företagets resultat under ett visst år är för övrigt felaktigt. Kommissionen gör nämligen en översyn av kinesiska exporterande tillverkares marknadsekonomiska status i enlighet med artikel 11.3 i grundförordningen, när kommissionen har bevis som motiverar en sådan översyn. Avslutningsvis är hänvisningarna till unionslagstiftningen om statligt stöd irrelevanta.

2. Bedömning

81. Såsom påpekas i punkt 76 ovan kommer jag endast för fullständighetens skull att analysera de argument som har anförts i dessa grunder. [32]

82. För det första framgår det av punkterna 66 och 67 samt punkterna 68, 69 och 72 i den överklagade domen att tribunalen i förevarande fall – genom tillämpning av den enligt min mening felaktiga tolkning av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen som tribunalen

[32] Kommissionens andra grund för överklagandet har bland annat enbart åberopats i andra hand, för det fall att överklagandet inte bifalls såvitt avser den första grunden.

tidigare har gjort – i grunden har klandrat kommissionen för att ha grundat sitt beslut om att avslå Xinyis ansökan om att beviljas marknadsekonomisk status på den ekonomiska fördel som i allmänhet följer av de aktuella förmånliga skatteordningarna, utan att identifiera något samband med någon omständighet som rör produktionen eller försäljningen av den berörda likadana produkten och, i synnerhet, utan att klart och tydligt ange sambandet mellan den av kommissionen konstaterade fördelen när det gäller möjligheten att locka till sig investeringar till en lägre skattesats och produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten.

83. Härav följer att tribunalen, i strid med vad Xinyi har hävdat, har klandrat kommissionen för att gjort ett metodfel vid tillämpningen av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen och för att inte ha gjort någon kompletterande bedömning för att påvisa förekomsten av ett samband mellan den påstådda snedvridning som de aktuella skatteordningarna har orsakat och produktionen och försäljningen av den berörda likadana produkten.

84. För det andra ansluter jag mig till kommissionens argument att kapitalet utgör en av produktionsfaktorerna och att åtgärder som påverkar kostnaden, genom att exempelvis ge möjlighet att få tillgång till finansiering till en lägre kostnad på grund av förmånliga skatteordningar som baseras på åtgärder som följer av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet, därför utan tvekan kan ge upphov till en sådan snedvridning av den ekonomiska situationen som kan omfattas av artikel 2.7 c tredje strecksatsen. Härav följer att tribunalens resonemang i punkterna 68 och 69 i den överklagade domen inte bara grundas på en felaktig tolkning av den relevanta bestämmelsen utan även är felaktigt i detta avseende enligt min mening.

85. För det tredje anser jag inte att tribunalen, i strid med vad kommissionen har hävdat, i punkterna 70 och 71 i den överklagade domen ifrågasatte den ”betydande” karaktären hos den snedvridning av den ekonomiska situationen som uppstått till följd av de förmånliga skatteordningarna i fråga. Dessa punkter tyder snarare på att tribunalen fann att den kompletterande bedömning som nämns i punkt 83 ovan och som kommissionen borde ha gjort enligt tribunalen var ”i än högre grad” nödvändig med hänsyn till de omständigheter som Xinyi hade lagt fram. Dessa punkter tycks således förstärka resonemanget i föregående punkter i den överklagade domen.

86. För det fjärde hänvisar jag, för en utförlig analys av rättspraxis, till mitt nyligen föredragna förslag till avgörande i målet kommissionen/Hubei Xinyegang Special Tube[33] vad gäller kommissionens och GMB:s argument att tribunalen inte har respekterat det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder. Kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning med hänsyn till de komplicerade ekonomiska och politiska situationer som den ska bedöma i enlighet med artikel 2.7 i grundförordningen,[34] och därför är domstolskontrollen begränsad på detta område.

87. I det aktuella ärendet framgår det av punkterna 66–73 i den överklagade domen att tribunalen i relativt hög grad har ingripit i kommissionens bedömning av förekomsten av en betydande snedvridning av den ekonomiska situationen i förevarande fall. Ett sådant ingripande är, enligt min mening, svårt att förena med den begränsade domstolskontroll som enligt rättspraxis ska genomföras i den här typen av fall. I punkterna 66–68 i den överklagade domen har tribunalen nämligen klandrat kommissionen, på grundval av sin – enligt min mening felaktiga – tolkning av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen, för att ha gjort rättsliga fel i sin bedömning i

[33] Förslag till avgörande av den 1 juli 2021, (C-891/19 P, EU:C:2021:533), punkt 29 och, analogt, punkt 160 och följande punkter samt angiven rättspraxis.

[34] Se, med beaktande av den rättspraxis som nämns i föregående fotnot, domen rådet/Zhejiang Xinan, punkt 86.

punkterna 69–71. Tribunalen går emellertid så långt att den bedömer de aktuella skatteordningarnas påverkan på förmågan att locka till sig investerare mot bakgrund av företagets omsättning och det absoluta värdet av den fördel som följer av dessa ordningar. Jag anser att tribunalen på så sätt har överskridit ramarna för den begränsade domstolskontrollen genom att ersätta kommissionens bedömning med sin egen.

88. Av det ovan anförda följer enligt min mening att överklagandet ska vinna bifall även såvitt avser de andra grunder som kommissionen och GMB har åberopat.

C. Grunderna avseende förfarandefel

1. Parternas argument

89. Kommissionen och GMB har sina tredje grunder gjort gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till förfarandefel.

90. Kommissionen har framför allt hävdat att tribunalen dömde utöver vad som yrkats av parterna (*ultra petita*). Enligt kommissionen har Xinyi i ansökan i första instans inte anfört något av de rättsliga argument som anges i punkterna 55–61 i den överklagade domen. Tribunalen gav dessutom inte kommissionen möjlighet att ange sin egen syn på dessa väsentliga argument. Tribunalen åsidosatte därmed kommissionens rätt till en rättvis rättegång, vilken enligt domstolens praxis kräver att parterna ska kunna få kännedom om och ha möjlighet att i en kontradiktorisk process diskutera de såväl faktiska som rättsliga omständigheter som är avgörande för målets utgång.

91. Även GMB anser att tribunalen har dömt utöver vad som har yrkats av parterna (*ultra petita*), eftersom det framgår av punkt 1 i domslutet i den överklagade domen att tribunalen ogiltigförklarade den omtvistade förordningen i sin helhet, medan Xinyi i sin ansökan i första instans hade yrkat ogiltigförklaring endast av den del av förordningen som avsåg Xinyi.

92. Xinyi har bestridit dessa argument. Vad gäller kommissionens argument har Xinyi hävdat att företaget, i den första grundens andra del, gjorde gällande att kommissionen inte hade konstaterat att det förelåg en ”betydande” snedvridning eftersom den ekonomiska påverkan av de förmånliga skatteordningarna i fråga understeg 1,5 procent av tillverkningskostnaderna eller omsättningen under undersökningsperioden. Xinyi har även gjort gällande, i punkt 29 i sin replik, att hänsyn måste tas till företagets ekonomiska situation under undersökningsperioden, eftersom artikel 2.7 c i grundförordningen är tillämplig på dumpningsberäkningen och eftersom den sistnämnda avser försäljningen och kostnaderna under undersökningsperioden. Kommissionen hade möjlighet att svara i dupliken i första instans och vid de båda förhandlingar som hölls vid tribunalen. I den överklagade domen bekräftade tribunalen enbart Xinyis föreslagna synsätt. När det gäller GMB:s argument är det enligt Xinyi uppenbart att tribunalen hade för avsikt att ogiltigförklara den omtvistade förordningen endast vad företaget beträffar och att detta är ett korrigerbart sakfel.

2. Bedömning

93. Vad för det första gäller GMB:s tredje grund där GMB har gjort gällande att tribunalen dömde utöver vad som yrkats av parterna (*ultra petita*) vill jag påpeka att det, vid en läsning av punkt 1 i domslutet i den överklagade domen tillsammans med punkt 74 i denna, är uppenbart att tribunalen ogiltigförklarade den omtvistade förordningen i sin helhet, medan det uttryckligen framgår av punkt 31 i samma dom att Xinyi endast hade yrkat ogiltigförklaring av den del av förordningen som avsåg företaget. Tribunalen dömde således utöver vad som yrkats av parterna (*ultra petita*).[35] Därför anser jag att GMB:s överklagande ska vinna bifall såvitt avser den tredje grunden och att den överklagade domen ska upphävas i den del där den omtvistade förordningen upphävs med allmängiltig verkan (*erga omnes*) och inte enbart såvitt avser Xinyi.

94. Vad för det andra beträffar kommissionens anmärkning att tribunalen dömde utöver vad som yrkats av parterna (*ultra petita*) eftersom den hade gjort en tolkning av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen utan att Xinyi hade åberopat detta i första instans, anser jag att den inte ska godtas. Det framgår nämligen av rättspraxis att även om domstolen enbart ska pröva tvisten i enlighet med de yrkanden som framställts av parterna, på vilka det ankommer att avgränsa tvisten, är den inte bunden enbart till de argument som parterna har åberopat till stöd för sina yrkanden, med risk för att avgörandet annars skulle fattas på felaktiga rättsliga grunder.[36] Befogenheten att tolka den bestämmelse som ska tillämpas på omständigheterna i det aktuella fallet är en naturlig del av domstolens roll och kan inte innebära att domstolen dömt utövar vad som yrkats av parterna (*ultra petita*).

95. Vad för det tredje beträffar kommissionens anmärkning om åsidosättandet av rätten till en rättvis rättegång framgår det av rättspraxis att för att de krav som har samband med rätten till en rättvis rättegång ska vara uppfyllda ska parterna kunna få kännedom om och ha möjlighet att i en kontradiktorisk process diskutera de såväl faktiska som rättsliga omständigheter som är avgörande för målets utgång.[37] Förfarandet vid tribunalen i förevarande fall rörde den faktiska räckvidden och tillämpningen av villkoret i artikel 2.7 c tredje strecksatsen i grundförordningen. Dessa frågor ingick i den första grundens andra del i Xinyis ansökan och kommissionen hade möjlighet att yttra sig i dessa under såväl det första som det andra förfarandet vid tribunalen.[38] Härav följer att även denna anmärkning från kommissionen ska underkännas, enligt min mening, och att kommissionens tredje grund således ska underkännas i sin helhet.

96. Sammanfattningsvis följer det av det ovan anförda att överklagandena, enligt min mening, ska vinna bifall såvitt avser de första och andra grunder som åberopats av kommissionen och GMB och den tredje grund som GMB åberopat och att den överklagade domen därmed ska upphävas.

[35] Se, bland annat i fråga om antidumpning, dom av den 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punkt 24 sista delen och angiven rättspraxis).

[36] Se, senast, dom av den 20 januari 2021, kommissionen/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, punkt 58 och angiven rättspraxis).

[37] Se dom av den 2 december 2009, kommissionen/Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punkt 56).

[38] Se härvidlag förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i de förenade målen kommissionen/Siemens Österreich m.fl. och Siemens Transmission & Distribution m.fl./kommissionen (C-231/11 P – C-233/11 P, EU:C:2013:578, punkt 116 och där angiven rättspraxis) och förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Deltafina/kommissionen (C-578/11 P, EU:C:2014:199, punkterna 98–100). När det gäller de rättsliga omständigheterna förefaller den rättspraxis som nämns i föregående fotnot vara tillämplig i fall där domstolen avser att ex officio pröva nya rättsliga omständigheter som har en avgörande betydelse för det slutliga avgörandet, som en ny grund som tas upp till prövning ex officio (se, där angiven, domen kommissionen/Irland) eller kvalificering ex officio av ett avtalsvillkor som oskäligt (se dom av den 21 februari 2013, Banif Plus Bank, C-472/11, EU:C:2013:88, punkterna 30 och 31).

VII. Prövning av den talan som väckts vid tribunalen

97. Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande.

98. Jag anser att så är fallet med den första grundens andra del som Xinyi framställt vid tribunalen och som sammanfattas i punkterna 37 och 38 i den överklagade domen. Det ska i detta avseende påpekas att det framgår av skäl 33 i den omtvistade förordningen och av kommissionens skrivelser av den 22 augusti 2013 och den 13 september 2013, vilka sammanfattas i punkterna 63–65 i den överklagade domen, att kommissionen avslog Xinyis ansökan om marknadsekonomisk status på grund av de betydande ekonomiska fördelar som följde av den kombinerade effekten av de förmånliga skatteordningar som nämns i punkt 8 ovan, vilka ansågs kunna påverka företagets finansiella och ekonomiska situation i dess helhet, eftersom syftet var att locka till sig kapital till en lägre skattesats. Kommissionen ansåg även att den absoluta fördel som getts under undersökningsperioden inte nödvändigtvis är ett avgörande kriterium för att bedöma snedvridningens betydande karaktär, eftersom denna bedömning ska avse åtgärdens samlade inverkan på företagets ekonomiska och finansiella situation.

99. Jag anser inte att dessa överväganden är förenade med någon uppenbart felaktig bedömning. Det framgår nämligen av tolkningen av artikel 2.7 c tredje strecksatsen i punkterna 56, 57, 62, 65, 68–70 och 73 ovan att, såsom påpekats i punkt 84, kan åtgärder som förmånliga skatteordningar som är en följd av det tidigare icke-marknadsekonomiska systemet och som inverkar på kapitalkostnaden, genom att exempelvis ge möjlighet att få tillgång till finansiering till en lägre kostnad på grund av de skattefördelar som åtgärderna medför, ge upphov till betydande snedvridningar av företagets ekonomiska situation vilka kan omfattas av nämnda bestämmelse.

100. Det ska i detta hänseende erinras om att det, såsom påpekats i punkt 72 ovan, ankommer på den tillverkare som vill erhålla marknadsekonomisk status att bevisa att tillverkaren, trots sådana förmånliga skatteordningar, är verksam under marknadsekonomiska förhållanden. Xinyi gjorde i detta syfte gällande att nämnda ordningar hade en ekonomisk inverkan på mindre än 1,5 procent av tillverkningskostnaderna eller omsättningen, utan att dock förklara varför dessa uppgifter (det vill säga tillverkningskostnaderna eller omsättningen) ska utgöra referensramen för bedömningen och inte heller varför bedömningen av effekterna av den snedvridning som skatteordningarna orsakat ska begränsas till undersökningsperioden, medan skattefördelarna inte är tidsmässigt begränsade till denna. Xinyi har dessutom inte lämnat någon information om hur dessa åtgärder har påverkat företagets allmänna ekonomiska situation eller hur skattefördelarna har inverkat på dess kapitalanskaffningskostnader. Enligt min mening ska talan ogillas såvitt avser den första grundens andra del i detta avseende.

101. Jag anser däremot att målet inte kan avgöras av domstolen såvitt avser de återstående grunder som tribunalen inte har prövat i den överklagade domen och beträffande vilka det inte kan uteslutas att ytterligare bevisupptagning krävs. Mot denna bakgrund anser jag att målet ska återförvisas till tribunalen för prövning av de återstående grunderna.

VIII. Rättegångskostnader

102. Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen slutligt avgör saken. Eftersom så inte är fallet i förevarande mål, ska beslutet om rättegångskostnaderna anstå.

IX. Förslag till avgörande

103. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska meddela följande dom:

– Domen från Europeiska unionens tribunal av den 24 september 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/kommissionen (T-586/14 RENV, EU:T:2019:668) upphävs.

– Xinyi PV Products (Anhui) Holdings talan i första instans ogillas såvitt avser den första grundens andra del.

– Målet återförvisas till tribunalen för prövning av de kvarvarande grunderna.

– Beslutet om rättegångskostnaderna anstår.