Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. juli 2012 *

»Appel — handelspolitik — dumping — import af glyphosat med oprindelse i Kina — forordning (EF) nr. 384/96 — artikel 2, stk. 7, litra b) og c) — status som virksomhed, der driver forretning under markedsøkonomiske vilkår — begrebet »omfattende statslig indgriben« som omhandlet i artikel 2, stk. 7, litra c), første led — statslig aktionær, som reelt kontrollerer producentens generalforsamling — sidestilling af en sådan kontrol med en »omfattende indgriben« — bedømmelse af en ordning med attestering af eksportkontrakter — grænser for domstolsprøvelsen — bedømmelse af de fremlagte beviser«

I sag C-337/09 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Domstolen, iværksat den 18. august 2009,

Rådet for Den Europæiske Union ved J.-P. Hix, som befuldmægtiget, bistået af Rechtsanwalt G. Berrisch,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd, Jiande City (Kina), først ved avocat D. Horovitz, derefter ved advocaten F. Graafsma, J. Cornelis og A. Woolich samt dikigoros K. Adamantopoulos og barrister D. Moulis,

sagsøger i første instans,

Europa-Kommissionen ved T. Scharf, N. Khan og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,

Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (Audace) ved J. Flynn, QC,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský og M. Safjan samt dommerne G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič (refererende dommer), A. Arabadjiev, C. Toader og J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Kokott

* Processprog: engelsk.

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. november 2011,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. januar 2012,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Rådet for Den Europæiske Union nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 17. juni 2009, Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group mod Rådet (sag T-498/04, Sml. II, s. 1969, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 1683/2004 af 24. september 2004 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af glyphosat med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT L 303, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«), i det omfang den vedrører selskabet Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd (herefter »Xinanchem«).

Retsforskrifter

2 Med henblik på en konstatering af dumping indeholder Rådets forordning (EF) nr. 384/96 af 22. december 1995 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EFT 1996 L 56, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 461/2004 af 8. marts 2004 (EUT L 77, s. 12, herefter »grundforordningen«), i artikel 2, stk. 1-6, de almindelige bestemmelser om metoden for fastsættelse af det beløb, der betegnes »den normale værdi«.

3 Grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), indeholder en særlig regel vedrørende metoden for fastsættelse af denne normale værdi for så vidt angår indførsel fra lande uden markedsøkonomi. Ved indførsel fra lande uden markedsøkonomi fastsættes den normale værdi i almindelighed på grundlag af prisen eller den beregnede værdi i et tredjeland med markedsøkonomi (den såkaldte metode med »et analogt land«).

4 I medfør af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b), finder de almindelige bestemmelser i stk. 1-6 ikke desto mindre anvendelse på visse stater, som ikke har markedsøkonomi, heriblandt Folkerepublikken Kina, hvis det på grundlag af velbegrundede krav herom fra én eller flere producenter, der er omfattet af antidumpingundersøgelsen, er påvist, at de markedsøkonomiske principper er fremherskende for denne producent eller disse producenter med hensyn til fremstilling og salg af den berørte samme vare.

5 De kriterier og procedurer, som gør det muligt at fastslå, om betingelserne om en markedsøkonomi er opfyldt, er præciseret i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c). Denne bestemmelse foreskriver:

»Et krav i henhold til [stk. 7,] litra b), skal fremsættes skriftligt og indeholde tilstrækkelige beviser for, at producenten driver virksomhed under markedsøkonomiske vilkår, dvs. at:

— Virksomhedernes beslutninger om priser og omkostninger, herunder rå- og hjælpestoffer, teknologi, arbejdskraft, produktion og investeringer, skal træffes som reaktion på markedssignaler, der afspejler udbuds- og efterspørgselsforholdene, og uden nogen omfattende statslig indgriben; i den sammenhæng skal udgifterne til de vigtigste inputs i alt væsentligt afspejle markedsværdierne.

— Virksomhederne skal benytte ét klart sæt grundlæggende regnskabsforskrifter, som er i overensstemmelse med passende kontrollerede internationale regnskabsstandarder og anvendes til alle formål.

— Virksomhedernes produktionsomkostninger og økonomiske situation må ikke gøres til genstand for væsentlige fordrejninger, der er overført fra det tidligere ikke-markedsøkonomiske system, navnlig for så vidt angår nedskrivning af aktiver, andre afskrivninger, kompensations- eller byttehandel og betaling via gældskompensation.

— De pågældende virksomheder skal sikres ved rimelig anvendelse af egnede love om konkurs og ejerforhold, der giver retlig sikkerhed og stabilitet i forbindelse med driften af virksomheder.

— Valutaomregninger skal finde sted til markedskurs.

[…]«

6 Bestemmelserne indeholdt i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c), blev indført ved artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 905/98 af 27. april 1998 om ændring af forordning nr. 384/96 (EFT L 128, s. 18). Inden denne ændring blev normalværdien af indførsler fra lande, som ikke havde markedsøkonomi, altid beregnet efter metoden med et analogt land. Det fremgår af femte betragtning til forordning nr. 905/98, at nævnte ændring indførtes »for at gøre det muligt at tage hensyn til de ændrede økonomiske forhold i Rusland og Folkerepublikken Kina«. Det fremgår herved af fjerde betragtning til samme forordning, at »reformprocessen i Rusland og Folkerepublikken Kina […] fundamentalt [har] ændret disse landes økonomier og ført til, at der er opstået virksomheder, der drives efter markedsøkonomiske principper«, og at »begge lande […] som følge deraf [har] bevæget sig bort fra de økonomiske forhold, der gjorde det hensigtsmæssigt at benytte metoden med et analogt land«.

7 Grundforordningens artikel 9 vedrører pålæggelse af endelig told og afslutning af proceduren uden indførelse af foranstaltninger. Artiklens stk. 5 lyder således:

»Antidumpingtold pålægges i hvert enkelt tilfælde med en passende sats uden forskelsbehandling for al indførsel af den pågældende vare, for hvilken der er konstateret dumping og deraf følgende skade […]. I forordningen om indførelse af tolden anføres tolden for hver enkelt leverandør, eller, hvis dette ikke er praktisk muligt og i almindelighed, hvor artikel 2, stk. 7, litra a), finder anvendelse, det pågældende leverandørland.

Hvor artikel 2, stk. 7, litra a), finder anvendelse, skal en individuel told imidlertid anføres for de eksportører, som på grundlag af behørigt dokumenterede påstande kan påvise

a) at eksportører, som er helt eller delvist udenlandsk ejede selskaber eller joint ventures, frit kan tilbageføre kapital og fortjeneste

b) at eksportpriser og -mængder og salgsbetingelser fastsættes frit

c) at størstedelen af aktierne tilhører private; statslige tjenestemænd i bestyrelsen eller i ledende managementstillinger skal være i klart mindretal, eller det skal påvises, at selskabet er tilstrækkelig uafhængigt af statslig indgriben

d) at valutaomregninger foretages til markedskursen, og

e) at statens indgriben ikke er af en sådan art, at der er mulighed for omgåelse af foranstaltningerne, hvis der fastsættes forskellige toldsatser for individuelle eksportører.«

Baggrund for tvisten

8 Xinanchem er et kinesisk selskab, som er noteret på fondsbørsen i Shanghai (Kina), der fremstiller og på det kinesiske marked og verdensmarkedet sælger bl.a. glyphosat, et kemisk herbicid, der anvendes i vid udstrækning af landbrugere over hele verden.

9 Ved forordning (EF) nr. 368/98 af 16. februar 1998 (EFT L 47, s. 1) indførte Rådet en endelig antidumpingtold for importen af glyphosat med oprindelse i Kina. Denne forordning blev ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1086/2000 af 22. maj 2000 (EFT L 124, s. 1) og ved Rådets forordning (EF) nr. 163/2002 af 28. januar 2002 (EFT L 30, s. 1).

10 Efter offentliggørelse af en meddelelse om snarligt udløb af gyldigheden af visse antidumpingforanstaltninger (EFT C 120, s. 3) vedrørende importen af glyphosat med oprindelse i Folkerepublikken Kina modtog Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den 18. november 2002 en anmodning om fornyet undersøgelse af disse foranstaltninger i medfør af grundforordningens artikel 11, stk. 2, fra Association européenne du glyphosate (European Glyphosate Association, herefter »EGA«). Den 15. februar 2003 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om indledning af en udløbs- og interimsundersøgelse af antidumpingforanstaltningerne vedrørende importen af glyphosat med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT C 36, s. 18) i overensstemmelse med grundforordningens artikel 11, stk. 2 og 3.

11 Efter iværksættelsen af undersøgelsen tilsendte Xinanchem den 4. april 2003 Kommissionen et udfyldt spørgeskema for producenter, der gør krav på anerkendelsen af status som virksomhed, der opererer under markedsøkonomiske vilkår (herefter »SEM-status«), med anmodning om, at Kommissionen anerkendte, at selskabet havde SEM-status i medfør af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b). Selskabet tilsendte endvidere den 30. april 2003 Kommissionen et udfyldt spørgeskema for eksporterende producenter af glyphosat med hjemsted i Kina. Selskabet besvarede efterfølgende flere anmodninger fra Kommissionen om supplerende oplysninger og forholdt sig til EGA's bemærkninger, hvori EGA modsatte sig, at Xinanchem blev tildelt SEM-status. Kommissionen gennemførte i øvrigt en stedlig kontrolundersøgelse hos dette selskab fra den 2. til den 4. september 2003.

12 Den 5. december 2003 meddelte Kommissionen Xinanchem, at den ikke agtede at imødekomme ansøgningen om tildeling af SEM-status. Den 16. og 23. december 2003 fremsatte dette selskab sine bemærkninger til denne meddelelse. Ved skrivelse af 6. april 2004 bekræftede Kommissionen sin beslutning om ikke at imødekomme selskabets ansøgning om tildeling af denne status. Den 7. april 2004 underrettede Kommissionen selskabet om de faktiske omstændigheder og væsentlige betragtninger, på baggrund af hvilke Kommissionen agtede at foreslå endelige antidumpingforanstaltninger. Xinanchem fremsatte sine bemærkninger til meddelelsen den 19. april 2004.

13 Den 24. september 2004 vedtog Rådet på forslag af Kommissionen den anfægtede forordning. Hvad angår ansøgningen om tildeling af SEM-status indgivet af Xinanchem fremgår følgende af 13.-17. betragtning til denne forordning:

> »(13) Selv om hovedparten af aktierne i selskabet ejedes af private, konstateredes det, at selskabet kontrolleredes af staten som følge af den store spredning af de ikke-statsejede aktier og det forhold, at staten ejede langt den største aktiepost. Desuden blev bestyrelsen udpeget af de statslige aktionærer, og de fleste bestyrelsesmedlemmer var enten statsansatte eller ansatte i statsejede virksomheder. Det konstateredes følgelig, at selskabet var underlagt betydelig statslig kontrol og indflydelse.

(14) Desuden konstateredes det, at Kinas regering havde overdraget China Chamber of Commerce Metals, Minerals & Chemicals Importers and Exporters (CCCMC) en ret til at attestere kontrakterne og til at kontrollere eksportpriserne med henblik på toldbehandling. Dette system omfattede fastsættelse af en mindstepris for eksporten af glyphosat, og CCCMC kunne derved nedlægge veto mod eksport, der ikke overholdt disse priser.

(15) Efter høring af det rådgivende udvalg besluttedes det derfor ikke at bevilge [SEM-status] til Xinanchem, fordi selskabet ikke overholdt alle kriterierne i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c).

(16) Efter at Xinanchem ikke var blevet bevilget [SEM-]status, ansøgte det om individuel behandling, dvs. fastsættelse af en individuel dumpingmargin på grundlag af virksomhedens individuelle eksportpriser. Kommissionen kontrollerede, om selskabet både faktisk og retligt var tilstrækkeligt uafhængigt af staten til at kunne fastsætte sin eksportpris.

(17) Det konstateredes med hensyn hertil, at Xinanchem var underlagt betydelig statskontrol med hensyn til fastsættelsen af sine eksportpriser for det pågældende produkt, jf. betragtning 14. Det konkluderedes derfor, at Xinanchem ikke opfyldte betingelserne for individuel behandling som omhandlet i grundforordningens artikel 9, stk. 5.«

14 Da Xinanchems ansøgning om tildeling af SEM-status ikke blev imødekommet, blev den normale værdi i medfør af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), fastsat på grundlag af data fra producenter i et tredjeland med markedsøkonomi, nemlig Den Føderative Republik Brasilien. Der indførtes således i medfør af den anfægtede forordnings artikel 1 en endelig antidumpingtold på 29,9% på import af glyphosat med oprindelse i Kina.

Sagen for Retten og den appellerede dom

15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. december 2004 anlagde Xinanchem sag med påstand om ophævelse af den anfægtede forordning, for så vidt som den vedrørte selskabet. Under sagen for Retten indtrådte Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (herefter »Audace«) til støtte for nævnte selskabs påstande, og Kommissionen indtrådte til støtte for Rådets påstande.

16 Med den appellerede dom gav Retten Xinanchem medhold i selskabets første anbringende, hvorefter Den Europæiske Unions institutioner ved at nægte at tildele selskabet SEM-status havde tilsidesat grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led. Den annullerede således den anfægtede forordnings artikel 1, for så vidt om den vedrører dette selskab, uden at tage stilling til de andre anbringender, som selskabet havde fremsat til støtte for søgsmålet.

17 Retten konstaterede for det første i den appellerede doms præmis 38 og 39, at det var ubestridt, at Xinanchem var blevet nægtet SEM-status alene med den begrundelse, at selskabet ikke havde godtgjort, at det opfyldte kriteriet fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led. Retten anførte endvidere, at Kommissionen således havde fundet, at de øvrige kriterier opregnet i denne bestemmelses andet til femte led var opfyldt, og at Kommissionen i øvrigt ikke havde fremsat nogen indvending for så vidt angår den sidste betingelse i nævnte første led, hvorefter udgifterne til de vigtigste inputs i alt væsentligt skal afspejle markedsværdierne.

18 Retten undersøgte herefter i en første del af sin analyse gennemført i den appellerede doms præmis 43-109 klagepunkterne vedrørende de anførte grunde til afslaget i 13. betragtning til den anfægtede forordning, dvs. dem vedrørende statens kontrol med Xinanchem og dem vedrørende udnævnelsen og sammensætningen af bestyrelsen i dette selskab.

19 Retten anførte herved i den appellerede doms præmis 80-82, at Rådet og Kommissionen havde begrænset sig til på baggrund af betragtningerne vedrørende fordelingen af selskabets aktionærer at fastslå, at der forelå en statslig kontrol, uden at tage stilling til navnlig, hvordan denne kontrol blev eller kunne blive udøvet i praksis, og at det skulle undersøges, om konstateringen af en sådan kontrol nødvendigvis indebar, at der forelå en »omfattende statslig indgriben« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led.

20 Retten bemærkede herved i den appellerede doms præmis 84 og 85, at det klart fremgår af ordlyden af nævnte bestemmelse, at spørgsmålet, om der foreligger en omfattende statslig indgriben, skal bedømmes under hensyntagen til den måde, hvorpå »virksomhedernes beslutninger om priser og omkostninger« træffes. Ifølge denne bestemmelse kræves det nemlig, at den omhandlede producent godtgør, at den pågældendes beslutninger dels træffes »som reaktion på markedssignaler«, dels »uden nogen omfattende statslig indgriben«. Følgelig kan en adfærd fra statens side, der ikke kan påvirke disse beslutninger, ikke udgøre en »omfattende indgriben« som omhandlet i nævnte bestemmelse. Endvidere kan begrebet »omfattende statslig indgriben«, henset til denne bestemmelses ordlyd, formål og sammenhæng, ikke sidestilles med enhver indflydelse på virksomhedens aktiviteter eller enhver deltagelse i virksomhedens beslutningsproces, men skal forstås som en handling fra myndighedernes side, der kan bevirke, at virksomhedens beslutninger er uforenelige med de markedsøkonomiske vilkår.

21 Retten konkluderede på baggrund heraf i den appellerede doms præmis 88, at den omhandlede betingelse sigter på at prøve, om de berørte producerende eksportørers relevante beslutninger udelukkende styres af kommercielle hensyn, som gør sig gældende for en virksomhed, der driver virksomhed under markedsøkonomiske vilkår, eller om beslutningerne er fordrejet af andre hensyn, som gør sig gældende for planøkonomi.

22 Retten konstaterede endvidere i den appellerede doms præmis 89 og 90, at der med henblik på fortolkningen og anvendelsen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, skal tages hensyn til den omstændighed, at de omfattede lande ikke, til trods for de reformer, der er gennemført i disse, anses for stater med markedsøkonomi, og at det er legitimt for Rådet og Kommissionen i forbindelse med deres undersøgelse af de beviser, som en eksportør fra et sådant land fremlægger, at tage hensyn til den omstændighed, at den berørte virksomhed er kontrolleret af staten.

23 Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 91 og 92, at den statslige kontrol, som er konstateret i denne sag, ikke som sådan er uforenelig med, at den omhandlede virksomhed træffer forretningsmæssige beslutninger efter markedsøkonomiske vilkår. Den tilgang, som Rådet har forsvaret, hvorefter den statslige kontrol sidestilles med en »omfattende statslig indgriben«, fører imidlertid til, at statskontrollerede selskaber principielt udelukkes fra tildeling af SEM-status, uafhængigt af, i hvilken sammenhæng disse selskaber konkret driver virksomhed, og navnlig uafhængigt af de beviser, som de har fremlagt i denne forbindelse.

24 Retten fastslog i denne sammenhæng i den appellerede doms præmis 93, at Rådets argumenter vedrørende udnævnelsen og sammensætningen af bestyrelsen i Xinanchem, henset til sagens akter, ikke giver anledning til at rejse tvivl om, at den kontrol, som staten udøver over selskabet, er inden for de grænser, der gælder for de normale mekanismer på markedet.

25 Retten konkluderede på baggrund heraf i den appellerede doms præmis 97, at i det omfang kriteriet statslig kontrol ikke er opført udtrykkeligt blandt betingelserne i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, eftersom en sådan kontrol ikke i sig selv er tilstrækkelig til at godtgøre en »omfattende statslig indgriben« som omhandlet i denne bestemmelse, er Rådets tilgang uforenelig med den ordning, som Rådet selv har indført. Efter i den appellerede doms præmis 99 at have anført, at bevisbyrden påhviler producenten, fremhævede Retten, at Xinanchem havde fremlagt forskellige

beviselementer, som dog blev anset for irrelevante på grund af denne tilgang. Retten fandt i nævnte doms præmis 102, at under disse betingelser kan de omstændigheder, der er opregnet i 13. betragtning til den anfægtede forordning, ikke begrunde den konklusion, som Rådet er nået frem til.

26 Retten tog følgelig i den appellerede doms præmis 109 Xinanchems klagepunkter vedrørende Rådets bedømmelse med hensyn til den kontrol, som staten udøvede over dette selskab, og udnævnelsen og sammensætningen af bestyrelsen i sidstnævnte til følge. Derimod udtalte den sig ikke om spørgsmålet, om de af dette selskab fremlagte beviser var tilstrækkelige til at fastslå, at betingelsen fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, var opfyldt, idet den fandt, at det tilkom Rådet og Kommissionen at foretage denne bedømmelse.

27 Endelig behandlede Retten i en anden del af sin analyse gennemført i den appellerede doms præmis 110-159 klagepunkterne vedrørende de anførte grunde til afslaget opregnet i 14. og 17. betragtning til den anfægtede forordning, dvs. dem vedrørende fastsættelsen af eksportpriser.

28 Efter i den appellerede doms præmis 114-120 at have forkastet det første af disse klagepunkter, hvorefter Rådet havde anlagt en urigtig fortolkning af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c), idet det fandt, at eksportsalget er relevant for undersøgelsen af ansøgningen om tildeling af SEM-status, behandlede Retten det andet klagepunkt, hvorefter Rådets bedømmelse med hensyn til fastsættelsen af nævnte selskabs eksportpriser var behæftet med en åbenbar fejl.

29 I den appellerede doms præmis 137 anførte Retten for det første, at det påhvilede Xinanchem at bevise, at selskabets eksportsalg var i overensstemmelse med handlemåden for en virksomhed, der driver forretning under markedsøkonomiske vilkår, og især, at selskabet frit kunne beslutte eksportpriserne udelukkende ud fra kommercielle hensyn og uden nogen omfattende statslig indgriben. Den anførte herefter i nævnte doms præmis 139, at institutionerne havde fundet, at staten gennem ordningen med attestering af eksportkontrakterne ved China Chamber of Commerce Metals, Minerals & Chemicals Importers and Exporters (herefter »CCCMC«) udøvede en omfattende kontrol med dette selskab. Endelig konkluderede Retten i samme doms præmis 140, at det skulle prøves, om institutionerne – henset til de forhold, som nævnte selskab havde fremført i forbindelse med undersøgelsen, og uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn – kunne nå til det resultat, at begrundelsen for nævnte ordning gjorde det muligt at fastslå, at selskabet ikke havde godtgjort, at det opfyldte denne betingelse.

30 Retten konstaterede herved for det første i den appellerede doms præmis 141, at det fremgår af erklæringerne fra Xinanchem, som understøttes af CCCMC's brochure og af en skrivelse fra EGA, at den omhandlede ordning blev indført på initiativ af glyphosatproducenterne, medlemmer af CCCMC, der er et ikke-statsligt organ, med det formål at lette deres tilpasning til antidumpinglovgivningen, således at de kan undgå klager i denne forbindelse. Derfor har den kinesiske regering vedtaget foranstaltninger om at tildele CCCMC en ret til at attestere kontrakterne og til at kontrollere eksportpriserne med henblik på toldbehandling.

31 Retten anførte for det andet i den appellerede doms præmis 142, at det fremgår af disse sagsakter og af et dokument fra CCCMC, at gruppen af glyphosatproducenter selv fastsatte prisen.

32 For det tredje anførte Retten i den appellerede doms præmis 143-150, at Xinanchem havde fremlagt en række beviselementer, herunder erklæringer fra såvel selskabet selv som fra CCCMC samt fakturaer og kontrakter om eksportsalg, for at påvise, at den omhandlede pris ikke blev bindende pålagt i undersøgelsesperioden, og at selskabet frit kunne fastsætte eksportpriserne til et lavere niveau end det, som var fastsat af medlemmerne af nævnte gruppe.

33 Retten udledte på baggrund heraf i den appellerede doms præmis 151, at disse forhold var tilstrækkelige til at godtgøre, at ordningen med attestering af eksportkontrakterne ikke var pålagt af staten, at glyphosatproducenterne, der var medlemmer af CCCMC, selv fastsatte priserne, og at der ikke var tale om en faktisk begrænsning for så vidt angår Xinanchems eksportvirksomhed. Retten fandt

derfor, at institutionerne ikke, medmindre de rejste tvivl om disse forholds beviskraft eller tilstrækkelighed, kunne konkludere, uden at gøre sig skyldig i et åbenbart urigtigt skøn, at staten ved hjælp af nævnte ordning udøvede en omfattende kontrol med priserne på det omhandlede produkt, og at denne ordning udgjorde en »omfattende statslig indgriben« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led.

34 Retten anførte dernæst i den appellerede doms præmis 152-159, at institutionerne ikke havde rejst tvivl om disse beviselementer og disse erklæringer, og den fastslog, at institutionernes vurdering af CCCMC's rolle, henset til de af Xinanchem i forbindelse med undersøgelsen fremførte forhold, ikke kunne danne grundlag for afslaget på ansøgningen om tildeling af SEM-status. Den tiltrådte følgelig klagepunktet vedrørende Rådets åbenbart urigtige skøn for så vidt angår fastsættelsen af nævnte selskabs eksportpriser.

35 Endelig fastslog Retten i den appellerede doms præmis 160, at hvad angår Rådets argument om, at Xinanchem for at opnå en positiv beslutning i realiteten skulle have godtgjort, at det var den overordnede konklusion hvad angår spørgsmålet, om der forelå en omfattende statslig indgriben, der var behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, konstaterede Retten, at grundene anført i 13., 14. og 17. betragtning til den anfægtede forordning ikke, heller ikke samlet, kan begrunde afslaget på tildeling af SEM-status. Efter at have henvist til sin konklusion om, at institutionerne i deres bedømmelse ikke tog hensyn til alle de relevante forhold, som dette selskab havde fremført, konstaterede Retten, at de således begåede fejl også gør sig gældende i forhold til Rådets overordnede konklusion.

Retsforhandlingerne for Domstolen og de herunder indtrufne omstændigheder

36 Efter begæring herom fra EGA indledte Kommissionen den 29. september 2009 en fornyet undersøgelsesprocedure på grund af udløbet af den anfægtede forordning og opfordrede alle de berørte eksporterende producenter, heriblandt Xinanchem, til at samarbejde heri. Dette selskab, som fandt, at det på grund af virkningerne af den appellerede dom ikke havde pligt til at deltage i denne fornyede undersøgelsesprocedure, fremsatte den 30. december 2009 en begæring for Domstolen om foreløbige forholdsregler med henblik på at opnå, at virkningerne af den appellerede dom ikke udsættes, indtil der er truffet afgørelse i appellen iværksat af Rådet til prøvelse af denne dom.

37 Rådet vedtog den 11. februar 2010 gennemførelsesforordning (EU) nr. 126/2010 (EUT L 40, s. 1), som i en periode af et år forlængede suspensionen af den endelige antidumpingtold, der indførtes ved forordning nr. 1683/2004. Denne forlængelse sker efter Kommissionens afgørelse 2009/383/EF af 14. maj 2009 om suspension af den endelige antidumpingtold, der indførtes ved forordning nr. 1683/2004 (EUT L 120, s. 20), en suspension fastsat til en periode på ni måneder.

38 Rådet vedtog den 13. december 2010 gennemførelsesforordning (EU) nr. 1187/2010 om afslutning af antidumpingproceduren vedrørende importen af glyphosat med oprindelse i Folkerepublikken Kina (EUT L 332, s. 31), som med virkning fra sin ikrafttræden den 17. december 2010 ophævede antidumpingforanstaltningerne vedrørende denne import og afsluttede proceduren vedrørende disse.

39 Ved kendelse af 18. maj 2011, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (sag C-337/09 P-R), fastslog Domstolens præsident, at det efter vedtagelsen af forordning nr. 1187/2010 ikke længere var nødvendigt at træffe afgørelse om begæringen om foreløbige forholdsregler.

Parternes påstande

40 Rådet og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Principalt, den appellerede dom ophæves, og Rådet frifindes i søgsmålet anlagt af Xinanchem med påstand om annullation af den anfægtede forordning.

— Subsidiært, sagen hjemvises til Retten.

— Xinanchem tilpligtes at betale sagens omkostninger i de to instanser.

41 Xinanchem har nedlagt følgende påstande:

— Principalt, appellen afvises i sin helhed, subsidiært, appellen forkastes i sin helhed som ugrundet.

— Mere subsidiært, og dersom Domstolen beslutter at give selskabet helt eller delvis medhold i appellen, Rettens afgørelse, hvorefter institutionerne ikke har overholdt retten til forsvar, stadfæstes, og på grundlag heraf annulleres den anfægtede forordnings artikel 1, for så vidt som den vedrører Xinanchem.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

42 Audace har nedlagt påstand om, at det første appelanbringende forkastes, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om appellen

43 Rådet har til støtte for sin appel fremsat tre anbringender, som vedrører Rettens bedømmelse af henholdsvis de grunde til afslag, som er anført i 13. betragtning til den anfægtede forordning, og således virkningen af statens aktiebesiddelse i Xinanchem, de grunde til afslag, der er anført i 14. og 17. betragtning, og således ordningen med attestering af eksportkontrakter administreret af CCCMC såvel som Rådets argument om, at det ikke var tilstrækkeligt at anfægte disse grunde selvstændigt.

Formaliteten

Om konsekvenserne af vedtagelsen af forordning nr. 1187/2010

44 Rådet har efter anmodning fra Domstolen i en skrivelse af 25. januar 2011 præciseret, at det opretholdt appellen af to grunde. Hvis appellen frafaldes, vil det for det første bevirke, at den anfægtede forordning hvad angår Xinanchem vil blive annulleret med virkning ex tunc, mens forordningen, hvis appellanten får medhold i appellen, fuldt ud vil være gyldig, indtil den ophæves ved forordning nr. 1187/2010. For det andet rejser den appellerede dom vigtige principielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), som har implikationer, som går videre end den foreliggende sag.

45 Efter afsigelsen af kendelsen i sagen Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group anmodede Xinanchem ved skrivelse af 29. juni 2011 Domstolen om at fastslå, at det ikke længere var nødvendigt at træffe afgørelse i appelsagen. Det er selskabets opfattelse, at en sådan konstatering er nødvendig i lyset af denne kendelses præmis 44, hvorefter interessen i en afgørelse af juridiske spørgsmål, som kan opstå i fremtiden i tilfælde, som kan sidestilles med det, som gav anledning til begæringen om foreløbige forholdsregler, ikke er tilstrækkelig til at begrunde opretholdelsen heraf.

46 Det skal herved påpeges, at Domstolen kan fastslå, at en appel må afvises, når der efter afsigelsen af Rettens dom er indtrådt en sådan omstændighed, at dommen ikke kan skade appellanten. Retlig interesse hos appellanten forudsætter således, at appellen med sit resultat kan tilføre parten en fordel (jf. dom af 19.10.1995, sag C-19/93 P, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3319, præmis 13,

kendelse af 25.1.2001, sag C-111/99 P, Lech-Stahlwerke mod Kommissionen, Sml. I, s. 727, præmis 18, og af 8.4.2008, sag C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2217, præmis 48).

47 Det må imidlertid konstateres, at vedtagelsen af forordning nr. 1187/2010 på ingen måde fjernede de virkninger, som den appellerede dom har for Rådet.

48 Den appellerede dom annullerede således den anfægtede forordning for så vidt angår Xinanchem med virkning ex tunc, hvilket indebærer, at medmindre denne dom ophæves af Domstolen, har denne forordning aldrig haft virkninger over for dette selskab. Derimod ophævede forordning nr. 1187/2010 først den anfægtede forordning fra dens ikrafttræden, dvs. den 17. december 2010.

49 Det følger heraf, at hvis Domstolen skulle give Rådet medhold i appellen og frifinde Rådet i det annullationssøgsmål, som Xinanchem har anlagt for Retten til anfægtelse af den anfægtede forordning, er resultatet, at forordningen fuldt ud har virkninger i Unionens retsorden i perioden fra datoen for dens vedtagelse, den 24. september 2004, til datoen for dens ophævelse, som fik virkning den 17. december 2010. Det er således ubestridt, at appellen med sit resultat fortsat kan tilføre Rådet en fordel.

50 Situationen adskiller sig således grundlæggende fra den situation, som gav anledning til kendelsen i sagen Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, som var kendetegnet ved, at de af Xinanchem påberåbte grunde til støtte for begæringen om foreløbige forholdsregler ikke længere bestod fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1187/2010, således at denne begæring herefter udelukkende var begrundet i den interesse, som en løsning af de rejste juridiske spørgsmål kunne have i lignende situationer i fremtiden og i den hypotetiske risiko for, at Kommissionen i fremtiden måtte beslutte at genåbne antidumpingproceduren vedrørende import af glyphosat med oprindelse i Kina (jf. nævnte kendelses præmis 39-48).

51 Det bemærkes desuden, at det ikke ses at være en konsekvens af vedtagelsen af forordning nr. 1187/2010, at tvisten mellem parterne er bragt til ophør, og at appellen af denne grund ikke længere skulle have nogen genstand (jf. analogt bl.a. kendelse af 1.12.2004, sag C-498/01 P, KHIM mod Zapf Creation, Sml. I, s. 11349, præmis 12, og dom af 21.12.2011, sag C-27/09 P, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, Sml. I, s. 13427, præmis 48).

52 Rådet påstår således fortsat, at det var berettiget til at nægte Xinanchem SEM-status, og at den anfægtede forordning skulle have været anvendt på dette selskab indtil datoen for dens ophævelse.

53 Det følger af det foregående, at appellen ikke skal afvises på grund af vedtagelsen af forordning nr. 1187/2010.

De øvrige formalitetsindsigelser

54 Xinanchem har anført, at appellen skal afvises, fordi Rådet anfægter de af Retten foretagne faktiske konstateringer og vurderinger vedrørende beviser, uden at angive den retlige fejl, som sidstnævnte skulle have begået.

55 Det bemærkes herved, at det følger af artikel 256 TEUF og artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, at det alene er Retten, der er kompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, dels at tage stilling til disse faktiske omstændigheder. Det er kun i tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af Rettens konstateringer følger af akterne i den sag, den har behandlet, eller ved en urigtig gengivelse af de beviser, som er lagt til grund for disse faktiske omstændigheder, at denne konstatering og vurdering af de nævnte beviser udgør retsspørgsmål, der er undergivet Domstolens prøvelsesret i forbindelse med appellen. Derimod har Domstolen i henhold til

artikel 256 TEUF kompetence til at gennemføre en kontrol med den retlige vurdering af disse faktiske omstændigheder og de retlige konsekvenser, Retten har draget (jf. i denne retning dom af 16.7.2009, sag C-440/07 P, Kommissionen mod Schneider Electric, Sml. I, s. 6413, præmis 103 og 104, og dom af 29.3.2011, sag C-352/09 P, ThyssenKrupp Nirosta mod Kommissionen, Sml. I, s. 2359, præmis 179 og 180 og den deri nævnte retspraksis).

56 Med det første appelanbringende foreholder Rådet Retten at have foretaget en ukorrekt fortolkning af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, og på grundlag af denne fortolkning med urette at have kvalificeret de faktiske omstændigheder, som er anført i den anfægtede forordning, og navnlig den omstændighed, at Xinanchem reelt var kontrolleret af staten, som utilstrækkelige til i sig selv at kunne bevise en »omfattende statslig indgriben« som omhandlet i denne bestemmelse og derfor til at nægte dette selskab SEM-status uden at tage hensyn til de beviser, som selskabet har fremlagt.

57 Dette anbringende vedrører således ikke Rettens fastlæggelse af de faktiske omstændigheder eller vurdering af beviserne, men fortolkningen af en retsbestemmelse og dens anvendelse på de af Rådet fastslåede faktiske omstændigheder.

58 Det andet appelanbringende vedrører navnlig det forhold, at Retten, da den fastslog, at Rådet og Kommissionen havde begået en åbenbar fejl ved deres vurdering af ordningen med attestering af eksportkontrakter administreret af CCCMC, ikke tog hensyn til den vide skønsmargen, som disse institutioner råder over ved anvendelsen af kriterierne opregnet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c). Som generaladvokaten har anført i punkt 33 i forslaget til afgørelse, er spørgsmålet om, hvor vid den skønsmargen er, som Unionens institutioner har i forbindelse med vurderingen af komplekse økonomiske sammenhænge, og i denne forbindelse hvor grænserne for Unionens retsinstansers kontrol i så henseende går, retsspørgsmål, der er undergivet Domstolens prøvelsesret i forbindelse med appellen.

59 For så vidt angår det tredje appelanbringende må det konstateres, at Rådet til støtte for dette anbringende har henvist til de samme retlige fejl, som Retten angiveligt begik som dem, der udgør grundlaget for det første og det andet anbringende. Betragtningerne i denne doms præmis 56-58 finder således også anvendelse på det tredje anbringende.

60 Xinanchem har desuden påstået, at appellen skal afvises under henvisning til, at Rådet tilsigter at anvende sin egen fortolkning af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, som det havde anvendt under den administrative undersøgelse og forsvaret under proceduren for Retten, som imidlertid ikke accepterede denne fortolkning. Appellen består således blot i en gentagelse af de argumenter, som allerede er blevet fremsat for Retten.

61 Herved bemærkes blot, at såfremt en appellant bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten, kan de retlige spørgsmål, som har været behandlet i første instans, imidlertid drøftes på ny under en appelsag. Hvis en appellant ikke kunne basere sin appel på argumenter, som allerede har været fremført for Retten, ville appelsagen nemlig blive frataget en del af sit formål (jf. dom af 23.4.2009, sag C-425/07 P, AEPI mod Kommissionen, Sml. I, s. 3205, præmis 24, og dom af 29.7.2010, sag C-54/09 P, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7537, præmis 43).

62 Det følger heraf, at appellen kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Det første anbringende om virkningen af statens aktiebesiddelse i Xinanchem

– Parternes argumenter

63 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at Retten foretog en ukorrekt fortolkning af begrebet »omfattende statslig indgriben« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, da den fastslog, at den omstændighed, at fordelingen af aktier gjorde det muligt for de statslige aktionærer at kontrollere Xinanchem, ikke uden videre kan sidestilles med en sådan indgriben.

64 For det første er en sådan fortolkning i strid med ordlyden af nævnte bestemmelse og fjerner kravet om en manglende omfattende statslig indgriben som selvstændigt kriterium. For det andet svarer denne fortolkning ikke til den almindelige betydning af udtrykket »omfattende«, som henviser til et omfang af statslig indgriben og ikke til arten eller virkningen heraf. For det tredje er den i strid med kravet om at fortolke grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra b) og c), restriktivt i dens egenskab af undtagelse. For det fjerde undlader Rettens fortolkning at tage hensyn til, at nævnte bestemmelse skal fortolkes i lyset af grundforordningens artikel 9, stk. 5, og at en producent ikke tildeles SEM-status, hvis han end ikke opfylder betingelserne for at opnå en individuel behandling. For det femte leder Rettens fortolkning til en vending af bevisbyrden og til resultater, der er uhensigtsmæssige i praksis.

65 Det er Xinanchems og Audaces opfattelse, at de af Rådet og Kommissionen påberåbte argumenter savner grundlag, og at det var med rette, at Retten afviste den fortolkning, som disse institutioner havde foreslået, fordi den ville resultere i indførelsen af betingelser, som gik ud over dem, som er fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led.

– Domstolens bemærkninger

66 Det skal indledningsvis bemærkes, at grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra a), bestemmer, at den normale værdi ved indførsel fra lande uden markedsøkonomi som en undtagelse fra de bestemmelser, som er fastsat i samme artikels stk. 1-6, i princippet fastsættes på grundlag af prisen eller den beregnede værdi i et tredjeland med markedsøkonomi. Denne bestemmelse tilsigter således at undgå, at der tages hensyn til priser og omkostninger i lande uden markedsøkonomi, for så vidt som disse priser og omkostninger sædvanligvis ikke fremstår som et normalt resultat af markedskræfternes spil (jf. dom af 29.5.1997, sag C-26/96, Rotexchemie, Sml. I, s. 2817, præmis 9, og dom af 22.3.2012, sag C-338/10, GLS, præmis 20).

67 Det følger imidlertid af artikel 2, stk. 7, litra b), at i forbindelse med antidumpingundersøgelser vedrørende indførsel fra bl.a. Kina fastsættes den normale værdi i overensstemmelse med grundforordningens artikel 2, stk. 1-6, hvis det på grundlag af velbegrundede krav herom fra én eller flere producenter, der er omfattet af undersøgelsen, og i overensstemmelse med kriterierne og procedurerne i samme stk. 7, litra c), er påvist, at de markedsøkonomiske principper er fremherskende for denne producent eller disse producenter med hensyn til fremstilling og salg af den berørte samme vare.

68 Det følger af fjerde og femte betragtning til forordning nr. 905/98, at indførelsen i grundforordningen af artikel 2, stk. 7, litra b) og c), var begrundet i, at reformprocessen bl.a. i Kina fundamentalt har ændret dette lands økonomi og ført til, at der er opstået virksomheder, der drives efter markedsøkonomiske principper, således at dette land har bevæget sig bort fra de økonomiske forhold, der havde begrundet den systematiske anvendelse af metoden med et analogt land.

69 Det bemærkes imidlertid, at i det omfang Folkerepublikken Kina til trods for disse reformer stadig ikke er et land med markedsøkonomi, på hvis eksport bestemmelserne i grundforordningens artikel 2, stk. 1-6, uden videre finder anvendelse, påhviler det i medfør af artikel 2, stk. 7, litra c), hver producent, som ønsker at være omfattet af disse bestemmelser, at fremlægge tilstrækkelige beviser som fastlagt i sidstnævnte bestemmelse for, at han driver virksomhed under markedsøkonomiske vilkår.

70 Det tilkommer Rådet og Kommissionen at vurdere, om de beviser, som den pågældende producent har fremlagt, er tilstrækkelige til at godtgøre, at kriterierne opregnet i nævnte artikel 2, stk. 7, litra c), er opfyldt for, at producenten kan tildeles SEM-status, og Unionens retsinstanser at efterprøve, om denne vurdering er behæftet med en væsentlig fejl (jf. dom af 2.2.2012, sag C-249/10 P, Brosmann Footwear (HK) m.fl. mod Rådet, præmis 32).

71 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at Xinanchem blev nægtet SEM-status alene med den begrundelse, at selskabet ikke havde bevist, at det opfyldte kriteriet fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, idet Kommissionen anså de øvrige kriterier for opfyldt.

72 I medfør af nævnte artikel 2, stk.7, litra c), første led, skal producenten fremlægge tilstrækkelige beviser for, at dennes beslutninger om priser og omkostninger, herunder rå- og hjælpestoffer, teknologi, arbejdskraft, produktion og investeringer, træffes som reaktion på markedssignaler, der afspejler udbuds- og efterspørgselsforholdene, og uden nogen omfattende statslig indgriben, og at udgifterne til de vigtigste inputs i alt væsentligt afspejler markedsværdierne.

73 Denne bestemmelse fastsætter således to betingelser, dels en betingelse hvad angår visse forretningsmæssige beslutninger truffet af producenten, dels en betingelse vedrørende de reelle udgifter til de vigtigste inputs.

74 Som Retten anførte i den appellerede doms præmis 39, fremsatte Kommissionen ikke nogen indvending med hensyn til betingelsen, hvorefter udgifterne til de vigtigste inputs i alt væsentligt skal afspejle markedsværdierne. Uenigheden blandt parterne vedrører således udelukkende fortolkningen og anvendelsen af disse to betingelser, hvorefter producenten skal træffe sine beslutninger vedrørende priser og omkostninger som reaktion på markedssignaler og uden nogen omfattende statslig indgriben.

75 Nærmere bestemt anfægter Rådet og Kommissionen Rettens fortolkning af den anden af disse betingelser, idet de i det væsentlige gør gældende, at den statslige kontrol som beskrevet i 13. betragtning til den anfægtede forordning uden videre sidestilles med en »omfattende statslig indgriben« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led. Følgelig var Rådet og Kommissionen, i modsætning til hvad Retten fastslog, berettigede til at nægte Xinanchem SEM-status uden at tage hensyn til de beviser, som dette selskab havde fremlagt for at godtgøre, at dets beslutninger vedrørende priser og omkostninger blev truffet under overholdelse af disse to betingelser.

76 Rådet konstaterede i 13. betragtning til den anfægtede forordning, at selv om hovedparten af aktierne i Xinanchem ejedes af private, kontrolleredes selskabet af staten som følge af den store spredning af de ikke-statsejede aktier og det forhold, at staten ejede langt den største aktiepost. Det præciseres i samme betragtning, at desuden blev bestyrelsen udpeget af de statslige aktionærer, og de fleste bestyrelsesmedlemmer var enten statsansatte eller ansatte i statsejede virksomheder.

77 Hvad angår sidstnævnte konstatering anførte Retten, uden på dette punkt at blive modsagt af hverken Rådet eller Kommissionen, i den appellerede doms præmis 94 og 95, at hvad for det første angår påstanden vedrørende udnævnelsen af bestyrelsen fremgår det af sagens akter, at denne vedrører den omstændighed, at på grund af spredningen af de ikke-statsejede aktier, kontrollerer de statslige aktionærer generalforsamlingen, som vælger medlemmerne af bestyrelsen, således at disse aktionærer i

praksis bestemmer sammensætningen af denne bestyrelse. Hvad for det andet angår påstanden, hvorefter de fleste bestyrelsesmedlemmer var enten statsansatte eller ansatte i statsejede virksomheder, anførte Retten, at denne påstand beroede på den blotte omstændighed, at Xinanchem er kontrolleret af staten, og navnlig på den omstændighed, at tre ud af de ni bestyrelsesmedlemmer i kraft af et ansættelsesforhold eller gennem en kontrakt om levering af tjenesteydelser var forbundet med dette selskab.

78 Det må konstateres, at det var med rette, at Retten navnlig i den appellerede doms præmis 98 og 107 fastslog, at en statslig kontrol som den, der er konstateret i den foreliggende sag, principielt ikke kan sidestilles med en »omfattende statslig indgriben« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, og derfor ikke kan fritage Rådet og Kommissionen fra forpligtelsen til at tage hensyn til beviselementer fremlagt af den pågældende producent vedrørende den faktiske, retlige og økonomiske sammenhæng, i hvilken producenten konkret driver virksomhed.

79 Det fremgår således klart af ordlyden af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, at denne bestemmelse ikke omhandler en statslig indgriben af enhver art i produktionsvirksomheder, men udelukkende en sådan indgriben, som vedrører de sidstnævntes beslutninger vedrørende priser og omkostninger.

80 Desuden angiver anvendelsen af udtrykket »indgriben«, at det ikke er tilstrækkeligt, at staten kan have en vis indflydelse på de nævnte beslutninger, men indebærer en reel indblanding i disse.

81 Desuden skal den indgriben, som finder sted i producentens beslutninger vedrørende priser og omkostninger, være »omfattende«. Det er således ubestridt, at grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, tillader en vis indgriben fra statens side i disse beslutninger, hvilket Rådet og Kommissionen i øvrigt har anerkendt.

82 Hvorvidt der er tale om en omfattende statslig indgriben i de nævnte beslutninger, skal vurderes ud fra formålet med denne bestemmelse, som tilsigter at sikre, at producenten driver virksomhed under markedsøkonomiske vilkår, og navnlig at de omkostninger, som han er underlagt, og de priser, som han praktiserer, er resultatet af de frie markedskræfter. En statslig indgriben, der hverken efter sin art eller efter sin virkning kan gøre producentens beslutninger vedrørende priser og omkostninger uforenelige med de markedsøkonomiske vilkår, kan derfor ikke anses for omfattende.

83 Det må i det foreliggende tilfælde konstateres, at den statslige kontrol, som de nævnte institutioner har konstateret, og som navnlig er beskrevet i 13. betragtning til den anfægtede forordning, ikke efter sin art er uforenelig med de markedsøkonomiske vilkår. Desuden bemærkes, at selv om den omstændighed, at fordelingen af aktier gør det muligt for de statslige aktionærer, selv om de er i mindretal, reelt at kontrollere generalforsamlingen i Xinanchem og således udpege bestyrelsen, ganske vist giver staten en vis indflydelse over dette selskab, følger det dog ikke heraf, at der er tale om en reel, eller omfattende, indgriben fra statens side i sidstnævntes beslutninger vedrørende priser og omkostninger. En sådan indgriben følger heller ikke uden videre af den omstændighed, at en del af bestyrelsesmedlemmerne i nævnte selskab er forbundet til selskabet i kraft af ansættelseskontrakter eller kontrakter om levering af tjenesteydelser.

84 Det bemærkes endvidere, at 13. betragtning til den anfægtede forordning ikke henviser til en statslig indgriben i de nævnte beslutninger truffet af Xinanchem, men begrænser sig til at konstatere, at dette selskab er underlagt en betydelig statslig indflydelse og kontrol.

85 I det omfang de faktiske omstændigheder anført i nævnte 13. betragtning ikke definitivt udelukker, at Xinanchem træffer sine beslutninger vedrørende priser og omkostninger som reaktion på markedssignaler, der afspejler udbuds- og efterspørgselsforholdene, og uden nogen omfattende statslig

indgriben, påhvilede det Rådet og Kommissionen at vurdere, om de af dette selskab fremlagte beviser var tilstrækkelige til at godtgøre, at det opfyldte de to betingelser i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led.

86 Som Retten anførte i den appellerede doms præmis 90 og 98, kunne Rådet og Kommissionen med rette ved undersøgelsen af disse beviser, og henset til det vide skøn, som disse institutioner i denne henseende råder over, tage hensyn til den omstændighed, at Xinanchem i selskabsretlig forstand er kontrolleret af staten. I forbindelse med en stat, som ikke har nogen form for markedsøkonomi, rejser den omstændighed, at et selskab med hjemsted i denne stat reelt kontrolleres af statslige aktionærer, alvorlig tvivl med hensyn til, om bestyrelsen i dette selskab er tilstrækkelig uafhængig af staten til selvstændigt og som reaktion på markedssignaler at kunne træffe beslutninger vedrørende priser og omkostninger.

87 Som Retten imidlertid konstaterede bl.a. i den appellerede doms præmis 99, 100 og 107, og som Rådet udtrykkeligt bekræftede under retsmødet for Domstolen, undlod sidstnævnte og Kommissionen på grund af deres fortolkning af grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led, at vurdere de beviser, som Xinanchem havde fremlagt, og undlod således at tage hensyn hertil.

88 En fortolkning af nævnte bestemmelse, som den, der er anført ovenfor, og som i det væsentlige svarer til den fortolkning, som Retten baserede sin analyse på, kan ikke anfægtes af de argumenter, som er blevet fremsat til støtte for det første appelanbringende.

89 Det må herved konstateres, at en fortolkning af artikel 2, stk. 7, litra c), første led, hvorefter den statslige kontrol, som er beskrevet i 13. betragtning til den anfægtede forordning, ikke uden videre kan sidestilles med en »omfattende statslig indgriben« i denne bestemmelses forstand, ikke fjerner betingelsen, hvorefter producenten skal træffe sine beslutninger vedrørende priser og omkostninger uden en sådan indgriben.

90 Selv når producenten har vedtaget de nævnte beslutninger udelukkende som reaktion på markedssignaler, er nævnte betingelse således til hinder for, at han tildeles SEM-status, hvis der er tale om en omfattende statslig indgriben i de frie markedskræfter. Det bemærkes i denne forbindelse, at en erhvervsdrivende kun kan tildeles SEM-status, hvis de omkostninger, som han er underlagt, og de priser, som han praktiserer, følger af samspillet mellem udbud og efterspørgsel. Dette er eksempelvis ikke tilfældet, hvis staten direkte greb ind i priserne på visse råvarer eller prisen på arbejdskraft. Selv om producenten under sådanne omstændigheder lod sig lede af markedssignalerne hvad angår hans beslutninger om priser og omkostninger, gør den omfattende statslige indgriben i denne forbindelse det ikke muligt at fastslå, at de markedsøkonomiske principper er fremherskende for en sådan producent. Den anden betingelse, som er fastsat i nævnte bestemmelse, er således, såvel for virksomheder, som reelt kontrolleres af staten, som for alle andre producenter, selvstændig i forhold til den første betingelse.

91 Nævnte fortolkning indebærer desuden på ingen måde en vending af bevisbyrden, der – som anført i den appellerede doms præmis 35 og 99 og i denne doms præmis 70 og 85 – påhviler producenten. Selv om denne fortolkning givetvis forpligter Rådet og Kommissionen til, selv i en situation som den foreliggende, at tage hensyn til de beviser, som denne producent har fremlagt, og med den fornødne omhu at undersøge disse for at afgøre, om beviserne er tilstrækkelige til at godtgøre, at denne opfylder de to betingelser, berører den ikke det vide skøn, som disse institutioner råder over med hensyn til vurderingen af de nævnte beviser.

92 Som generaladvokaten har anført i punkt 84-88 i forslaget til afgørelse, kan den af de nævnte institutioner valgte tilgang heller ikke begrundes med, at det angiveligt er nødvendigt at fortolke grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), i lyset af samme forordnings artikel 9, stk.5, andet afsnit, når der er tale om en virksomhed, i hvilken størstedelen af aktierne tilhører private, men som ikke desto mindre reelt kontrolleres af staten.

93 Hvad endelig angår argumentet om, at grundforordningens artikel 2, stk.7, litra b) og c), har karakter af undtagelser, bemærkes, at kravet om en restriktiv fortolkning ikke indebærer, at institutionerne skal fortolke og anvende denne bestemmelse på en måde, der er uforenelig med dens ordlyd og formål.

94 Det følger af det ovenfor anførte, at det første appelanbringende skal forkastes som ugrundet.

Det andet appelanbringende vedrørende ordningen med attestering af eksportkontrakterne

– Parternes argumenter

95 Med deres andet anbringende har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at Retten overskred grænserne for domstolsprøvelsen, da den konstaterede, at disse institutioner havde begået en åbenbar fejl ved deres bedømmelse af ordningen med attestering af eksportkontrakter administreret af CCCMC. De sidstnævnte er således af den opfattelse, at deres konklusion, hvorefter denne ordning udgjorde en omfattende statslig indgriben i fastsættelsen af eksportpriserne for Xinanchems produkter, ikke overskred den skønsmargen, som de råder over ved anvendelsen af kriterierne fastsat i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c).

96 Rådet og Kommissionen har navnlig anført, at Rettens konklusion, hvorefter CCCMC er en ikke-statslig myndighed, og ordningen med priser og en mindstepris var indført af medlemmerne heraf, er uden relevans og desuden ukorrekt. Der er intet bevis for, at de selskaber, som var medlemmer af CCCMC, drev virksomhed under markedsøkonomiske vilkår. Tværtimod udgør den omstændighed, at ud af 39 kinesiske producenter har kun to anmodet om tildeling af SEM-status, et indicium for, at størstedelen af disse producenter ikke drev virksomhed under sådanne vilkår. Det må således lægges til grund, at CCCMC's handlinger udgør handlinger udført af et organ, som agerer efter planøkonomiske principper, og at nævnte ordning for priskontrol indfører en begrænsning af de individuelle eksportørers frihed, som er baseret på hensyn, som ikke er markedsøkonomiske hensyn. Sidstnævnte konstatering underbygges desuden af den omstændighed, at de kinesiske toldmyndigheder kun tillader eksport, når eksportkontrakten er attesteret af CCCMC.

97 Desuden er det, i modsætning til hvad Retten fastslog, med rette, at Rådet og Kommissionen fandt, at beviserne fremlagt af Xinanchem vedrørende selskabets eksportpriser var helt uden relevans. Disse beviser viser kun, at der fandtes eksporttransaktioner, som var attesteret af CCCMC, og hvis pris var lavere end mindsteprisen. Sådanne beviser er imidlertid ikke tilstrækkelige til at tilbagevise den omstændighed, at den indførte ordning gjorde det muligt for CCCMC at kontrollere eksportpriserne. Navnlig giver den omstændighed, at visse eksporter blev gennemført til priser, som var lavere end mindsteprisen, ingen indikationer vedrørende spørgsmålet, om andre eksporter til sådanne priser blev nægtet. Den betragtning, som Retten baserede sig på, hvorefter institutionerne skal vurdere prispraksissen for at afgøre, om en ordning som den, der er omhandlet i den foreliggende tvist, reelt begrænser eksportørernes mulighed for selvstændigt at fastsætte eksportpriserne, indebærer ikke blot en vending af bevisbyrden, men gør det umuligt for disse institutioner at løfte denne bevisbyrde, eftersom de i praksis aldrig vil kunne føre bevis for, at staten reelt har deltaget i fastsættelsen af priser.

98 Xinanchem har anført, at selv dersom det andet anbringende kan antages til realitetsbehandling, savner det grundlag.

– Domstolens bemærkninger

99 Efter i den appellerede doms præmis 141-150 at have undersøgt indholdet af de beviser, som Xinanchem havde fremlagt, konstaterede Retten i samme doms præmis 151, at de var tilstrækkelige til at godtgøre, at ordningen med attestering af eksportpriser ikke var pålagt af staten, at

glyphosatproducenterne, der var medlemmer af CCCMC, selv fastsatte priserne, og at der ikke var tale om en faktisk begrænsning for så vidt angår Xinanchems eksportvirksomhed. Retten udledte heraf, at Rådet og Kommissionen, medmindre de rejste tvivl om disse forholds beviskraft eller tilstrækkelighed, ikke kunne konkludere, uden at gøre sig skyldige i et åbenbart urigtigt skøn, at staten ved hjælp af den omhandlede ordning udøvede en omfattende kontrol med priserne på det omhandlede produkt, og at denne ordning udgjorde en »omfattende statslig indgriben« som omhandlet i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), første led.

100 Rådet og Kommissionen har imidlertid ikke påberåbt sig nogen urigtig gengivelse hvad angår nævnte undersøgelse og de faktiske konstateringer, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 141-151. Disse institutioner har i øvrigt ikke bestridt, at de, som Retten anførte i nævnte doms præmis 152-155, ikke havde anfægtet disse forholds beviskraft eller tilstrækkelighed.

101 Det skal i øvrigt præciseres, at Retten på ingen måde fastslog, at disse forhold udgjorde beviser, og at de i tilstrækkeligt grad godtgjorde, at CCCMC ikke havde pålagt Xinanchem den pris, som skulle anvendes ved selskabets eksport af glyphosat. Domstolen konstaterede derimod udtrykkeligt i den appellerede doms præmis 151-155, at Rådet og Kommissionen kunne anfægte disse forholds beviskraft eller tilstrækkelighed.

102 Hvad angår Kommissionens argument om, at den omstændighed, at CCCMC havde mulighed for at nægte at attestere eksportkontrakterne ved en manglende overholdelse af referenceprisen, umiddelbart udgør et tilstrækkeligt bevis for, at der er sket en indgriben i prisfastsættelsen, bemærkes, at institutionerne ikke kan begrænse deres vurdering til en analyse af situationen, således som den »umiddelbart« er, når producenten fremlægger beviser, som netop kan afkræfte, at der foreligger en sådan situation.

103 I modsætning til hvad Rådet og Kommissionen har gjort gældende, vendte Retten desuden på ingen måde bevisbyrden, da den i den appellerede doms præmis 157 konstaterede, at disse institutioner i den foreliggende sag ved vurderingen af ordningen med attestering af eksportkontrakter administreret af CCCMC skulle tage hensyn til de beviser, som Xinanchem havde fremlagt, og som kunne godtgøre, at denne ordning ikke var en faktisk begrænsning for så vidt angår selskabets eksportvirksomhed.

104 Det bemærkes således, at selv om det ikke tilkommer Rådet og Kommissionen at bevise, at ordningen med attestering af eksportkontrakter administreret af CCCMC reelt resulterer i en omfattende statslig indgriben i beslutningerne vedrørende eksportpriser, har disse institutioner imidlertid pligt til i medfør af princippet om god forvaltningsskik omhyggeligt og upartisk at undersøge de beviser, som producenten har fremlagt, og behørigt at tage hensyn til alle relevante forhold ved deres vurdering af virkningerne af denne ordning på denne producents beslutninger vedrørende hans eksportpriser.

105 I det foreliggende tilfælde fastslog Retten ikke, at det tilkom disse institutioner at føre bevis for, at ordningen reelt har begrænset Xinanchems mulighed for at fastsætte sine eksportpriser, men kun, at de ikke havde foretaget en vurdering af de beviser, som Xinanchem havde fremlagt, som opfyldte den forpligtelse, som følger af foregående præmis.

106 Det bemærkes herved, at de nævnte institutioner inden for den fælles handelspolitik og ganske særligt med hensyn til handelsmæssige beskyttelsesforanstaltninger som følge af kompleksiteten af de økonomiske, politiske og retlige situationer, de skal undersøge (dom af 27.9.2007, sag C-351/04, Ikea Wholesale, Sml. I, s. 7723, præmis 40, af 28.2.2008, sag C-398/05, AGST Draht- und Biegetechnik, Sml. I, s. 1057, præmis 33, af 11.2.2010, sag C-373/08, Hoesch Metals and Alloys, Sml. I, s. 951, præmis 61, og af 16.2.2012, forenede sager C-191/09 P og C-200/09 P, Rådet og Kommissionen mod Interpipe Niko Tube og Interpipe NTRP, præmis 63), ved denne vurdering havde et vidt skøn, og at de kunne tage hensyn til ethvert indicium, som var til rådighed for dem, for at vurdere, om de af Xinanchem fremlagte beviser var overbevisende, og om disse var tilstrækkelige til at fjerne risikoen

for, at dette selskab på grund af nævnte ordning ikke frit kunne fastsætte sine eksportpriser. Som Retten i øvrigt anførte i den appellerede doms præmis 36, kan der ikke indrømmes SEM-status, hvis det er tvivlsomt, om betingelserne i grundforordningens artikel 2, stk. 7, litra c), er opfyldt.

107 Dette vide skøn fritager imidlertid ikke institutionerne for forpligtelsen til behørigt at tage behørigt hensyn til alle relevante beviser fremlagt af producenten. Det bemærkes herved, at Domstolen allerede har konstateret, at i tilfælde, hvor institutionerne råder over en sådan skønsbeføjelse, skal der lægges stor vægt på overholdelsen af de garantier, som EU-retten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling (jf. dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14, og af 6.11.2008, sag C-405/07 P, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 8301, præmis 56).

108 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at det andet appelanbringende skal forkastes.

Det tredje anbringende om gyldigheden af den overordnede konklusion, som Rådet og Kommissionen nåede frem til

109 Med sit tredje anbringende henviser Rådet til den appellerede doms præmis 160, hvorved Retten fastslog, at grundene til afslaget på tildeling af SEM-status, som er angivet i 13., 14. og 17. betragtning til den anfægtede forordning, ikke, heller ikke samlet, kan begrunde et sådant afslag, eftersom de fejl, som er konstateret hvad angår hver af disse grunde selvstændigt, også gør sig gældende i forhold til den overordnede konklusion, som institutionerne nåede til i denne forbindelse. Rådet har uden at påberåbe sig specifikke argumenter begrænset sig til at anføre, at Rettens konstatering er behæftet med den samme fejl, som den, der gør sig gældende for Rettens konklusioner vedrørende det første og det andet appelanbringende.

110 I det omfang det er blevet konstateret, at begge disse anbringender er ugrundede, og at Rådet ikke har fremsat noget specifikt argument til støtte for sit tredje anbringende, skal dette anbringende også forkastes.

111 Følgelig skal appellen forkastes i det hele.

Sagens omkostninger

112 Procesreglementets artikel 122, stk. 1, bestemmer, at såfremt der ikke gives appellanten medhold, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Xinanchem og Audace har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

113 I henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Kommissionen, som er indtrådt i sagen i første instans, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter