JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
10 päivänä syyskuuta 2015 [1]

Asia C-232/14

Portmeirion Group UK Limited
vastaan
Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs

(Ennakkoratkaisupyyntö – First-tier Tribunal (Tax Chamber) (Yhdistynyt kuningaskunta))

Polkumyynti — Neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 412/2013 pätevyys — Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien keraamisten pöytä- ja keittiöesineiden tuonti

I **Johdanto**

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee lopullisen polkumyyntitullin käyttöönotosta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien keraamisten pöytä- ja keittiöesineiden tuonnissa ja kyseisessä tuonnissa käyttöön otetun väliaikaisen tullin lopullisesta kantamisesta 13.5.2013 annetun neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 412/2013 [2] (jäljempänä riidanalainen asetus) pätevyyttä.

2. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi riidanalaista asetusta koskevan kumoamiskanteen, [3] jonka eräs viejä, jota kyseinen asetus koskee, oli nostanut unionin yleisessä tuomioistuimessa. Kyseisen viejän unionin tuomioistuimeen tekemä valitus on vielä ratkaisematta tämän ratkaisuehdotuksen laatimispäivänä. [4]

II **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin oikeus*

3. Yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 [5] (jäljempänä tullikoodeksi) 5 lukuun, jonka otsikkona on "Tullin palauttaminen ja peruuttaminen", sisältyvässä 236 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tuonti- tai vientitullit on palautettava, jos todetaan, että niiden määrä niitä maksettaessa ei ole ollut lain mukainen – –."

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EUVL L 131, s. 1.
3 — Ks. tuomio Photo USA Electronic Graphic v. neuvosto (T-394/13, EU:T:2014:964).
4 — Ks. asia Photo USA Electronic Graphic v. neuvosto (C-31/15 P).
5 — EYVL L 302, s. 1.

4. Riidanalainen asetus on annettu polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 30.11.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1225/2009[6] (jäljempänä perusasetus) perusteella. Sen 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Periaatteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Polkumyyntitullia voidaan soveltaa polkumyynnillä tuotuun tuotteeseen, jos tuotteen luovuttaminen vapaaseen liikkeeseen yhteisössä aiheuttaa vahinkoa.

2. Tuotetta pidetään polkumyynnillä tuotuna, jos sen vientihinta yhteisöön on alempi kuin tavanomaisessa kaupankäynnissä käytettävä samankaltaisen tuotteen vertailukelpoinen hinta viejämaassa.

3. Viejämaa on tavallisesti alkuperämaa. Se voi kuitenkin olla välittäjänä toimiva maa, paitsi jos tuotteet esimerkiksi ainoastaan kuljetetaan sen kautta, sellaisia tuotteita ei valmisteta viejämaassa tai viejämaassa ei ole vertailukelpoista hintaa näille tuotteille.

4. Tässä asetuksessa ilmaisu ’samankaltainen tuote’ tarkoittaa tuotetta, joka on identtinen, toisin sanoen kaikissa suhteissa samanlainen kuin [tarkasteltavana] oleva tuote, tai sellaisen tuotteen puuttuessa muuta tuotetta, joka, vaikka se ei ole kaikissa suhteissa samanlainen, muistuttaa ominaispiirteiltään [tarkasteltavana olevaa] tuotetta.”

5. Väliaikaisen polkumyyntitullin käyttöönotosta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien keraamisten pöytä- ja keittiöesineiden tuonnissa 14.11.2012 annetun komission asetuksen (EU) N:o 1072/2012[7] (jäljempänä väliaikainen asetus) johdanto-osan 24, 25, 51, 52 ja 54–57 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(24) Tarkasteltavana oleva tuote[8] on keraamiset pöytä- ja keittiöesineet, jotka tällä hetkellä on luokiteltu yhdistetyn nimikkeistön koodeihin 6911 10 00, ex 6912 00 10, ex 6912 00 30, ex 6912 00 50 ja ex 6912 00 90 ja jotka ovat peräisin Kiinan kansantasavallasta (jäljempänä ’tarkasteltavana oleva tuote’). Kyseessä voi olla posliini, tiilisavi, kivitavara, fajanssi, hieno tiilisavi (fine pottery) tai muu materiaali. Tärkeimpiä raaka-aineita ovat mineraalit, kuten kaoliini, maasälpä ja kvartsi. Käytettyjen raaka-aineiden koostumus määrittää tuotetun lopullisen keramiikkatuotteen tyypin.

(25) Keraamisia pöytä- ja keittiöesineitä tuodaan markkinoille hyvin monissa eri muodoissa, jotka ovat kehittyneet ajan mittaan. Niitä käytetään monissa eri paikoissa, kuten kotitalouksissa, hotelleissa, ravintoloissa ja hoitolaitoksissa.

– –

(51) Eräs tuoja esitti, että tutkimuksen tuoterajaus on liian laaja, jotta eri tuotetyyppejä voitaisiin vertailla järkevästi. Tuoja, jolla on tuotantoetuja Kiinassa, esitti samanlaisen näkemyksen. Tähän liittyen eräät osapuolet viittasivat myös puhtaasti koriste-esineisiin.

(52) Tässä yhteydessä huomautetaan, että jäljempänä esitetään yksityiskohtaisesti asiaankuuluvat perusteet – tuotteen fyysiset ja tekniset perusominaisuudet –, joiden avulla määritellään, voidaanko tutkimuksen kohteena olevaa tuotetta pitää yhtenä ja samana tuotteena. Puhtaasti

6 — EUVL L 343, s. 51.

7 — EUVL L 318, s. 28. Ks. myös kyseiseen asetukseen tehty oikaisu (EUVL 2013, L 36, s. 11).

8 — Tätä asiaa koskevissa ranskankielisissä unionin asiakirjoissa käytetään ilmaisuja ”produit considéré” ja ”produit concerné” toisiaan korvaavasti. Englanniksi käytetään ainoastaan ilmaisua ”product concerned”. Maailman kauppajärjestön (WTO) oikeudessa käytetään ranskaksi ilmaisua ”produit considéré”. Johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden vuoksi tässä ratkaisuehdotuksessa käytetään ranskaksi ainoastaan ilmaisua ”produit considéré” (suomeksi tarkasteltavana oleva tuote).

koriste-esineitä ei ole sisällytetty tutkimusalaan. Lisäksi vaikka erilaisilla keraamisilla pöytä- ja keittiöesineillä voi todella olla tiettyjä erilaisia ominaisuuksia, tutkimus on osoittanut, että keraamisia veitsiä lukuun ottamatta niiden perusominaisuudet ovat samanlaisia. Vaikka tarkasteltavana olevaa tuotetta voidaan tuottaa muuntelemalla valmistusprosessia, pelkästään tämän perusteella ei voida todeta, että kyse on kahdesta tai useammasta eri tuotteesta. Tutkimuksessa myös osoitettiin, että tarkasteltavana olevan tuotteen eri tyyppejä myydään yleensä samojen myyntikanavien kautta. Vaikka jotkin erikoistuneet myymälät voivat keskittyä tiettyihin tyyppeihin, suuri osa jakelijoista (vähittäismyyjät, tavaratalot ja valintamyymälät) myyvät kaikkia erityyppisiä keraamisia pöytä- ja keittiöesineitä tarjotakseen asiakkailleen laajan tuotevalikoiman. Väitteet, joiden mukaan tutkimuksen tuoterajaus on liian laaja, hylätään siten alustavasti.

– –

(54) Tutkimuksessa on osoitettu, että kaikentyyppisillä keraamisilla pöytä- ja keittiöesineillä on niiden ominaisuuksia ja tyylejä koskevista eroista huolimatta samat fyysiset ja tekniset perusominaisuudet: ne ovat toisin sanoen keraamisia esineitä, joiden päätarkoitus on olla kosketuksissa ruokaan, niitä käytetään samoihin perustarkoituksiin ja niitä voidaan pitää saman tuotteen eri tyyppeinä.

(55) Sen lisäksi, että näillä erityylisillä ja -tyyppisillä esineillä on samat fyysiset ja tekniset perusominaisuudet, niiden välillä on suoraa kilpailua ja ne ovat hyvin suurelta osin keskenään vaihdettavissa. Tämä käy selkeästi ilmi siitä, että niiden välillä ei ole selkeitä jakolinjoja. Toisin sanoen eri tuotetyypit ovat osittain päällekkäisiä ja niiden välillä on kilpailua, eikä tavallinen ostaja useinkaan tee eroa esimerkiksi posliinisten ja muiden tavaroiden välillä.

(56) Kuten johdanto-osan 28–33 kappaleessa on selitetty, katsotaan kuitenkin asianmukaiseksi kaventaa tuoterajausta, jonka perusteella tutkimus on aloitettu, jättämällä keraamiset veitset sen ulkopuolelle. Tarkasteltavana oleva tuote määritellään siten alustavasti Kiinan kansantasavallasta peräisin oleviksi keraamisiksi pöytä- ja keittiöesineiksi keraamisia veitsiä lukuun ottamatta. Tuote on tällä hetkellä luokiteltu yhdistetyn nimikkeistön koodeihin 6911 10 00, ex 6912 00 10, ex 6912 00 30, ex 6912 00 50 ja ex 6912 00 90.

(57) Yhteenvetona päätellään unionin vakiintuneen käytännön mukaisesti, että tässä menettelyssä kaikkia edellä kuvatun tuotteen tyyppejä keraamisia veitsiä lukuun ottamatta olisi pidettävä yhtenä ja samana tuotteena.”

6. Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 35–37 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(35) Kaikentyyppisiä keraamisia pöytä- ja keittiöesineitä voidaan pitää saman tuotteen eri lajeina. Sen vuoksi väliaikaisten toimenpiteiden julkaisemisen ja jälleen lopullisten päätelmien ilmoittamisen jälkeen esitettyä väitettä, jonka mukaan tutkimus kattaa laajan valikoiman samankaltaisia tuotteita (minkä vuoksi on tarpeen tehdä erillinen asemaa, polkumyyntiä, vahinkoa, syy-yhteyttä ja unionin etua koskeva analyysi kustakin niistä), on pidettävä perusteettomana. Eräs osapuoli, joka väitti tuotteen määritelmää liian laajaksi, esitti vertailun tuotteista, joissa oli eri tasoisesti koristelua, mutta sen lausunnot käyttötarkoituksesta (puutarha ja lapset yhdessä tapauksessa ja somistus toisessa) ovat kiistanalaisia, koska ero ei ole selvä, ja näiden lausuntojen voidaan pikemminkin katsoa vahvistavan väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 55 kappaleessa esitettyä päätelmää. Olisi myös huomattava, että tuoja, jolla on tuotantoa Kiinassa, totesi, että yli 99 prosenttia unionissa myydyistä keraamisista pöytä- ja keittiöesineistä on suurimmaksi osaksi tai kokonaan valkoisia. Jotkin osapuolet kiistivät väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 58 kappaleessa esitetyt päätelmät sillä perusteella, että

toimielimet eivät tutkimuksen puitteissa testanneet, olivatko tietyt kauppatavarat soveltumattomia vapaaseen kauppaan unionissa. Tämä seikka ei kuitenkaan kumoa väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 63 kappaleessa esitettyä päätelmää.

(36) Edellä esitetyn perusteella tuotteen määritelmäksi vahvistetaan lopullisesti Kiinasta peräisin olevat keraamiset pöytä- ja keittiöesineet, lukuun ottamatta keraamisia veitsiä, keraamisia maustemyllyjä ja niiden keraamisia jauhavia osia, keraamisia kuorimia, keraamisia veitsenteroittimia sekä pizzan tai leivän paistamisessa käytettäviä kordieriittikeraamisia pizzakiviä, jotka luokitellaan tällä hetkellä CN-koodeihin ex 6911 10 00, ex 6912 00 10, ex 6912 00 30, ex 6912 00 50 ja ex 6912 00 90.

(37) Koska tarkasteltavana olevasta tuotteesta ja samankaltaisesta tuotteesta ei esitetty muita huomautuksia, väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 24–63 kappaleessa esitetyt kaikki muut päätelmät vahvistetaan.”

B *Maailman kauppajärjestön oikeus*

7. Tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen 1994 (GATT) VI artiklan soveltamisesta tehty sopimus [9] (jäljempänä vuoden 1994 polkumyyntisopimus) on Maailman kauppajärjestön (WTO) perustamisesta tehdyn sopimuksen liitteessä 1 A; tämä sopimus on hyväksytty Uruguayn kierroksen (1986–1994) monenvälisissä kauppaneuvotteluissa laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22.12.1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY. [10]

8. Vuoden 1994 polkumyyntisopimuksen 2 artiklassa, jonka otsikkona on ”Polkumyynnin määrittely”, määrätään seuraavaa:

”2.1 Tämän sopimuksen tarkoittamassa mielessä tuotetta on katsottava myytävän polkumyynnillä, toisin sanoen saatettavan kaupaksi toiseen maahan normaaliarvoansa alempaan hintaan, jos maasta toiseen viedyn tuotteen vientihinta on alempi kuin tavanomaisessa kaupankäynnissä sovellettu samanlaisen tuotteen vertailukelpoinen hinta silloin, kun tuote on tarkoitettu viejämaan kulutukseen.

– –

2.6 Tässä sopimuksessa ilmaisun ’samanlainen tuote’ on tulkittava tarkoittavan tuotetta, joka on identtinen, toisin sanoen kaikissa suhteissa samanlainen kuin [tarkasteltavana] oleva tuote tai, sellaisen tuotteen puuttuessa, muu tuote, joka, vaikka se ei ole kaikissa suhteissa samanlainen, muistuttaa ominaispiirteiltään [tarkasteltavana olevaa] tuotetta.”

III **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys**

9. Kantajana olevan Portmeirion Group UK Limitedin (jäljempänä Portmeirion) kotipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitseva Stoke-on-Trent. Se on korkealaatuisten keraamisten pöytäesineiden valmistaja ja markkinajohtaja, ja se täydentää Yhdistyneessä kuningaskunnassa valmistettuja tuotteita tuonnilla, josta noin 14 prosenttia on peräisin Kiinasta.

10. Euroopan komissio pani 16.2.2012 vireille Kiinasta peräisin olevien keraamisten pöytä- ja keittiöesineiden tuontia koskevan polkumyynnin vastaisen menettelyn.

9 — EYVL 1994, L 336, s. 103.

10 — EYVL L 336, s. 1.

11. Komissio antoi 16.11.2012 väliaikaisen asetuksen, jossa otettiin käyttöön 17,6–58,8 prosentin suuruiset väliaikaiset polkumyyntitullit.

12. Portmeirion esitti 18.12.2012 ensimmäiset huomautukset, joissa riitautettiin tarkasteltavana olevaa tuotetta koskevassa tutkimuksessa esitetty määritelmä ja vedottiin muihin tekijöihin, jotka sen mielestä estävät polkumyyntitullien käyttöönoton. Sen jälkeen, kun komissio oli toimittanut 25.2.2013 päivätyn ilmoittamisasiakirjansa, Portmeirionin ja komission kesken järjestettiin 5.3.2013 kuuleminen, jossa Portmeirion ilmaisi kantansa muun muassa tutkimuksessa esitetystä tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmästä.

13. Euroopan unionin neuvosto antoi 13.5.2013 komission ehdotukseen perustuvan riidanalaisen asetuksen, jossa otettiin käyttöön 13,1–36,1 prosentin suuruinen lopullinen polkumyyntitulli kyseisessä tuonnissa 16.5.2013 alkaen.

14. Portmeirion esitti 2.8.2013 Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customsille (jäljempänä HMRC) tullikoodeksin 236 artiklan nojalla maksettujen polkumyyntitullien palauttamista koskevan hakemuksen, jossa se väitti, etteivät tullit ole lainmukaisia, koska riidanalainen asetus on unionin oikeuden vastainen.

15. HMRC hylkäsi Portmeirionin hakemuksen 16.12.2013.

16. Portmeirion nosti kyseisestä päätöksestä kanteen First-tier Tribunalissa (Tax chamber) 14.1.2014 ja riitautti riidanalaisen asetuksen pätevyyden.

17. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Portmeirionin esittämät perusteet voivat kyseenalaistaa riidanalaisen asetuksen pätevyyden, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko riidanalainen – – asetus – – unionin oikeuden vastainen siltä osin kuin

i) se perustuu tarkasteltavana olevan tuotteen määrittelyssä tehtyihin ilmeisiin arviointivirheisiin, joiden takia polkumyyntitutkimuksen päätelmät eivät ole päteviä, ja

ii) siitä puuttuvat SEUT 296 artiklassa edellytetyt riittävät perustelut?”

IV **Menettely unionin tuomioistuimessa**

18. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 12.5.2014. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Italian hallitus, neuvosto ja komissio.

19. Istunto pidettiin 15.7.2015, ja sen aikana suullisia huomautuksia esittivät Portmeirion, neuvosto ja komissio.

V **Asian tarkastelu**

A *Tutkittavaksi ottaminen*

20. Italian hallituksen mukaan ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, koska Portmeirionilla oli oikeus riitauttaa riidanalainen asetus unionin yleisessä tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan nojalla.

21. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan tältä osin seuraavaa: ”Yleinen periaate, jolla pyritään takamaan se, että kaikilla henkilöillä olisi tai olisi ollut mahdollisuus riitauttaa heille vastaisen päätöksen perustana oleva [unionin] toimi, ei mitenkään estä sitä, että asetuksesta tulee lopullinen sellaisen oikeussubjektin osalta, jonka osalta sitä on pidettävä yksittäistapausta koskevana päätöksenä ja joka olisi epäilyksettä voinut vaatia sen kumoamista SEUT 263 artiklan nojalla, mikä estää tätä oikeussubjektia vetoamasta kyseisen asetuksen lainvastaisuuteen kansallisessa tuomioistuimessa. Tällaista päätelmää sovelletaan asetuksiin, joilla otetaan käyttöön polkumyyntitulleja, koska ne ovat luonteeltaan kaksivaikutteisia eli ne ovat sekä normatiivisia toimia että toimia, jotka voivat koskea tiettyjä taloudellisia toimijoita suoraan ja erikseen – –.” [11]

22. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”vaikka – – polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta annetut asetukset ovat luonteeltaan ja ulottuvuudeltaan normatiivisia, ne voivat koskea suoraan ja erikseen niitä kyseessä olevan tuotteen tuottajia ja viejiä, joiden katsotaan syyllistyneen polkumyyntiin niiden kaupallisesta toiminnasta peräisin olevien tietojen perusteella”. [12]

23. Näin on yleensä seuraavien yksikköjen kohdalla:

— tuotanto- ja vientiyritykset, jotka voivat osoittaa, että ne on yksilöity kyseisissä komission ja neuvoston toimissa tai että valmistelevat tutkimukset ovat koskeneet niitä [13]

— tarkasteltavana olevan tuotteen tuojat, joiden jälleenmyyntihinnat on otettu huomioon vientihintoja muodostettaessa ja joita toteamukset polkumyynnin olemassaolosta näin ollen koskevat [14]

— kolmansien maiden viejiin, joiden tuotteista kannetaan polkumyyntitulleja, sidoksissa olevat tuojat muun muassa silloin, kun vientihinta on laskettu kyseisten tuojien unionin markkinoilla soveltamien jälleenmyyntihintojen perusteella, ja silloin, kun itse polkumyyntitulli on laskettu näiden jälleenmyyntihintojen perusteella. [15]

24. Lisäksi se, että tietyille taloudellisten toimijoiden ryhmille tunnustetaan oikeus nostaa kumoamiskanne polkumyyntiasetuksesta, ei voi estää sitä, että tällainen asetus voi koskea myös muita toimijoita erikseen sellaisten niille tunnusomaisten erityispiirteiden takia, joiden perusteella ne erottuvat kaikista muista henkilöistä. [16]

25. Italian hallitus ei ole osoittanut pääasiassa, että Portmeirionin on katsottava kuuluvan johonkin edellä mainittuun taloudellisten toimijoiden ryhmään.

26. Kuten komissio vahvisti istunnossa, kyseessä on nimittäin tarkasteltavana olevan tuotteen tuoja, jonka jälleenmyyntihintoja ei ole otettu huomioon vientihintoja muodostettaessa tai polkumyyntitullia laskettaessa. Se ei myöskään ole sidoksissa viejiin. Lisäksi sillä ei näytä olevan tunnusomaisia erityispiirteitä, joiden perusteella se erottuisi kaikista muista henkilöistä.

11 — Tuomio TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, 18 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 — Tuomio TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, 19 kohta).

13 — Ks. tuomio Allied Corporation ym. v. komissio (239/82 ja 275/82, EU:C:1984:68, 11 ja 12 kohta); tuomio Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, 21 kohta); tuomio Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, 30 kohta) ja tuomio TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, 19 kohta).

14 — Ks. tuomio Nashua Corporation ym. v. komissio ja neuvosto (C-133/87 ja C-150/87, EU:C:1990:115, 15 kohta); tuomio Gestetner Holdings v. neuvosto ja komissio (C-156/87, EU:C:1990:116, 18 kohta); tuomio Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, 31 kohta) ja tuomio TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, 20 kohta).

15 — Ks. tuomio Neotype Techmashexport v. komissio ja neuvosto (C-305/86 ja C-160/87, EU:C:1990:295, 19 ja 20 kohta); tuomio Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, 32 kohta) ja tuomio TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, 21 kohta).

16 — Ks. tuomio Extramet Industrie v. neuvosto (C-358/89, EU:C:1991:214, 16 kohta); tuomio Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, 33 kohta) ja tuomio TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, 22 kohta).

27. Edellä esitetystä seuraa, että Portmeirion voi esittää riidanalaisen asetuksen lainvastaisuutta koskevan väitteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, joka ei näin ollen ollut sidottu siihen, että kyseisellä asetuksella käyttöön otettu polkumyyntitulli oli lopullinen, ja joka voi esittää tämän ennakkoratkaisukysymyksen.

28. Unionin tuomioistuimen on näin ollen vastattava kysymykseen.

B *Pääasia*

1. Ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen kohta

29. Kysymyksensä ensimmäisessä kohdassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko riidanalainen asetus pätevä siltä osin kuin se perustuu tarkasteltavana olevan tuotteen määrittelyssä tehtyihin ilmeisiin arviointivirheisiin, joiden takia polkumyyntitutkimuksen päätelmät eivät ole päteviä.

a) Asianosaisten lausumat

30. Portmeirion ja HMRC eivät ole esittäneet kirjallisia huomautuksia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää kuitenkin ennakkoratkaisupyynnössään Portmeirionin ja HMRC:n lausumat erittäin selkeästi ja yksityiskohtaisesti. HMRC katsoo, ettei se ole toimivaltainen kommentoimaan sitä sitovan asetuksen pätevyyttä tai päättämään siitä.

31. Portmeirion väittää, että riidanalainen asetus perustuu tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmää koskevaan ilmeiseen arviointivirheeseen, joka vaikutti riidanalaisen asetuksen antamisen perustana olleen koko polkumyyntitutkimuksen tekemiseen. Unionin oikeudessa ei ollut sen mukaan perusteita katsoa, että tutkittavia erillisiä tuotteita voitaisiin pitää ”yhtenä tuotteena”, mikä olisi oikeuttanut tekemään ainoastaan yhden tutkimuksen.

32. Portmeirionin mukaan tutkimus tehtiin ja riidanalaisessa asetuksessa otetaan käyttöön tulleja keraamisille tuotteille, jotka ovat niinkin erilaisia kuin kaulin, lautanen, teekuppi, suolansirotin, pata, teekannu tai uunivuoka ja joilla – toisin kuin Euroopan unionin toimielimet väittävät – ei ole samoja fyysisiä ja teknisiä perusominaisuuksia (esimerkiksi koko, paino, muoto ja lämmönkesto).

33. Portmeirion tukeutuu tältä osin seuraaviin kolmeen toteamukseen.

34. Ensinnäkin polkumyyntitullien piiriin kuuluvien tuotteiden ainoa yhteinen tekijä on se, että ne on valmistettu (osittain) keramiikasta. Tämä ei itsessään voi olla riittävä peruste pitää kaikkia tutkimukseen sisältyviä tuotteita saman tuotteen eri lajeina. Muuten ikkunankehys ja auto olisivat yksi ja sama tuote pelkästään siksi, että ne sisältävät (useimmiten) alumiinia.

35. Toiseksi näkemys, jonka mukaan kaikkien tuotteiden päätarkoitus on olla kosketuksissa ruokaan ja tarkoituksena on pitää sisällään elintarvikkeita, on ilmeisen virheellinen, koska tutkimukseen sisältyy myös tuotteita, joiden päätarkoitus ei ole olla kosketuksissa ruokaan (kuten oluttuopit) ja joiden tarkoituksena ei ole pitää sisällään elintarvikkeita (kuten kaulimet).

36. Kolmanneksi ilmeisen virheellinen on myös toteamus, jonka mukaan kaikkien polkumyyntitullien piiriin kuuluvien tuotteiden ”välillä on suoraa kilpailua ja ne ovat hyvin suurelta osin keskenään vaihdettavissa”. Miten nimittäin esimerkiksi teetä voidaan tarjota kaulimesta tai ateriaa suolansirottimelta tai miten kahvipannua voidaan käyttää spagetin tarjoamiseen?

37. Portmeirion kyseenalaistaa myös neuvoston tekemän arvioinnin johdonmukaisuuden siltä osin kuin

— jotkin keraamiset tuotteet jätettiin tutkimusalan ja riidanalaisen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle niiden erilaisen muodon, vahvuuden ja muotoilun perusteella

— kaulinta ja lautasta kohdellaan samana tuotteena vain siksi, että ne on valmistettu keramiikasta, mutta kahta muutoin identtistä ja suoraan korvattavissa olevaa lautasta eri tuotteina pelkästään siksi, että ne on valmistettu eri materiaalista (esimerkiksi lasilautanen ja keraaminen lautanen)

— tutkimus käsittää tuotteita, joilla ei ole samoja fyysisiä, teknisiä tai kemiallisia ominaisuuksia ja joilla ei ole yhteistä tarkoitusta, olipa se määritelty miten tahansa (esimerkiksi teekannut ja kaulimet).

38. Italian hallitus, neuvosto ja komissio katsovat, ettei tarkasteltavana olevan tuotteen määrittelyssä ole tehty ilmeistä arviointivirhettä.

39. Ne muistuttavat aluksi, että toimielimillä on laaja harkintavalta niiden määritellessä tarkasteltavana oleva tuote polkumyyntitutkimuksissa. Tätä tarkoitusta varten toimielimet voivat ottaa huomioon useita seikkoja, kuten tuotteiden fyysiset, tekniset ja kemialliset ominaisuudet, tuotteiden käyttötarkoituksen, vaihdettavuuden, käsityksen, joka kuluttajilla on niistä, jakelukanavat, valmistusprosessin, tuotantokustannukset, laadun ja niin edelleen.

40. Tästä seuraa, että erilaiset tuotteet voivat sisältyä tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmään ja olla saman tutkimuksen kohteena, mikäli niillä on samat perusominaisuudet. Käsiteltävässä asiassa tuotteilla on kaikki samat fyysiset ja tekniset perusominaisuudet: ne ovat keraamisia ja suunniteltu olemaan kosketuksissa ruokaan tai säilyttämään sitä.

41. Portmeirion, neuvosto ja komissio ovat eri mieltä myös päätelmistä, jotka ilmenevät tarkasteltavana olevan tuotteen käsitteen tulkintaa koskevista WTO:n paneelin raporteista.

b) Asian arviointi

i) Alustavat huomautukset

42. Kysymyksen ensimmäinen kohta koskee tarkasteltavana olevan tuotteen eli tuotteen, jota pidetään ”polkumyynnillä tuotuna”[17] ja joka on ollut unionin toimielinten tutkimuksen kohteena, käsitteen tulkintaa.

43. Tältä osin on aluksi todettava, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin, unionin tuomioistuin ei ole vielä koskaan lausunut tämän käsitteen tulkinnasta.

44. Koska kyseinen käsite on peräisin WTO:n oikeudesta, nimittäin vuoden 1994 polkumyyntisopimuksen 2 artiklasta, joka on saatettu osaksi unionin oikeutta perusasetuksen 1 artiklalla, on otettava huomioon WTO:n riitojenratkaisuelimen, jonka ensimmäisenä oikeusasteena toimii WTO:n paneeli, oikeuskäytäntö, etenkin kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja asianosaiset viittaavat kyseisen paneelin raportteihin.

17 — Ks. perusasetuksen 1 artiklan 2 kohta.

ii) Unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

45. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että ”perusasetuksessa ei täsmennetä, miten olisi määriteltävä tuote tai tuotevalikoima, joihin polkumyyntitutkimus voidaan kohdistaa, eikä siinä vaadita ryhtymään tuotteiden hienojakoiseen luokitteluun”. [18]

46. Sen vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan seuraavaa: ”Polkumyyntitutkimuksessa tarkasteltavana olevan tuotteen määrittelemisen tarkoituksena on auttaa sellaisten tuotteiden luettelon laatimisessa, joille mahdollisesti määrätään polkumyyntitulli. Tätä tarkoitusta varten toimielimet voivat ottaa huomioon useita seikkoja, kuten muun muassa tuotteiden fyysiset, tekniset ja kemialliset ominaisuudet, tuotteiden käyttötarkoituksen, vaihdettavuuden, käsityksen, joka kuluttajilla on niistä, jakelukanavat, valmistusprosessin, tuotantokustannukset ja laadun.” [19]

47. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut seuraavaa: ”Tästä seuraa väistämättä, että tuotteet, jotka eivät ole identtisiä, voidaan koota samaan tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmään ja ne voivat olla saman polkumyyntitutkimuksen kohteena. Tämän perusteella aluksi on hylättävä kantajien väite, jonka mukaan tarkasteltavana oleva tuote voi koskea ainoastaan yhtä tuotetta tai identtisiä tuotteita.” [20]

48. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että vaikka ”kauppapoliittisten suojatoimenpiteiden alalla [unionin] toimielimillä on laaja harkintavalta, koska ne taloudelliset, poliittiset ja oikeudelliset tilanteet, joita toimielinten on arvioitava, ovat monitahoisia”, [21] unionin yleisen tuomioistuimen on kuitenkin ”tutkittava, voivatko kantajat osoittaa joko, että toimielimet ovat arvioineet merkityksellisinä pitämiään tekijöitä virheellisesti, tai että merkityksellisempien muiden tekijöiden soveltaminen olisi edellyttänyt tämän tuotteen jättämistä tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmän ulkopuolelle”. [22]

49. Tarkasteltavana olevan tuotteen käsitteestä voidaan näin ollen todeta konkreettisesti, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole koskaan hyväksynyt [23] väitteitä, joiden mukaan tutkimuksen kohteena oleva ”tarkasteltavana oleva tuote” voi käsittää ainoastaan perusasetuksen 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja ”samankaltaisia tuotteita” eli ”tuotteita, jotka ovat identtisiä, toisin sanoen kaikissa suhteissa samanlaisia kuin tarkasteltavana oleva tuote, tai sellaisten tuotteiden puuttuessa muita tuotteita, jotka, vaikka ne eivät ole kaikissa suhteissa samanlaisia, muistuttavat ominaispiirteiltään tarkasteltavana olevaa tuotetta”.

50. Lisäksi on todettava, että tuomion Photo USA Electronic Graphic v. neuvosto (T-394/13, EU:T:2014:964) 36–51 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi erään viejän, jota riidanalainen asetus koski, väitteet, joiden mukaan ”toimielimet ovat yhtäältä tehneet ilmeisen virheen arvioidessaan tekijöitä, jotka otetaan huomioon päätettäessä sisällyttämisestä [tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmään], käsiteltävässä asiassa ulkonäkö, käyttötarkoitus ja polyesterillä päällystettyjen keraamisten kuppien valmistajien olemassaolo unionissa, [ja] toisaalta muiden tekijöiden, käsiteltävässä asiassa fyysisten, teknisten ja kemiallisten ominaisuuksien, jakelukanavien, kuluttajilla olevan käsityksen

18 — Tuomio Shanghai Bicycle v. neuvosto (T-170/94, EU:T:1997:134, 61 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Photo USA Electronic Graphic v. neuvosto (T-394/13, EU:T:2014:964, 28 kohta).

19 — Tuomio Gem-Year ja Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang) v. neuvosto (T-172/09, EU:T:2012:532, 59 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Brosmann Footwear (HK) ym. v. neuvosto (T-401/06, EU:T:2010:67, 131 kohta); tuomio Whirlpool Europe v. neuvosto (T-314/06, EU:T:2010:390, 138 kohta); tuomio EWRIA ym. v. komissio (T-369/08, EU:T:2010:549, 82 kohta) ja tuomio Photo USA Electronic Graphic v. neuvosto (T-394/13, EU:T:2014:964, 29 kohta).

20 — Tuomio Gem-Year ja Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang) v. neuvosto (T-172/09, EU:T:2012:532, 60 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Photo USA Electronic Graphic v. neuvosto (T-394/13, EU:T:2014:964, 30 kohta).

21 — Tuomio Gem-Year ja Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang) v. neuvosto (T-172/09, EU:T:2012:532, 62 kohta).

22 — Ibidem (61 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Brosmann Footwear (HK) ym. v. neuvosto (T-401/06, EU:T:2010:67, 132 kohta) ja tuomio EWRIA ym. v. komissio (T-369/08, EU:T:2010:549, 83 kohta).

23 — Ks. tuomio Brosmann Footwear (HK) ym. v. neuvosto (T-401/06, EU:T:2010:67, 133 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Gem-Year ja Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang) v. neuvosto (T-172/09, EU:T:2012:532, 66 ja 67 kohta).

ja keskenään vaihdettavuuden, huomioon ottaminen oikeuttaa kyseisten kuppien jättämisen tarkasteltavana olevan tuotteen käsitteen ulkopuolelle" (ks. myös tuomion 27 kohta). Kyseinen viejä kuitenkin valitti tästä hylkäämisestä vireillä olevassa asiassa Photo USA Electronic Graphic v. neuvosto (C-31/15 P).

iii) WTO:n riitojenratkaisuelimen oikeuskäytäntö

51. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "WTO-sopimus ja sen liitteinä olevat sopimukset ja pöytäkirjat eivät luonteensa ja rakenteensa vuoksi periaatteessa kuulu niihin normeihin, joihin nähden [unionin] tuomioistuin valvoo [unionin] toimielinten toimenpiteiden lainmukaisuutta [SEUT 263] artiklan ensimmäisen kohdan nojalla". [24]

52. Kuten unionin tuomioistuin totesi tuomion komissio v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) 40 kohdassa, "kahdessa poikkeuksellisessa tilanteessa, joissa taustalla on unionin lainsäätäjän halu rajoittaa itse harkintavaltaansa WTO:n sääntöjen soveltamisessa,– – unionin tuomioistuimet valvovat tarpeen vaatiessa unionin toimien ja niiden soveltamistoimien lainmukaisuutta WTO-sopimusten kannalta".

53. Unionin tuomioistuimen mukaan "ensinnäkin kyse on tilanteesta, jossa unionin tarkoituksena on ollut panna täytäntöön erityinen velvoite, johon se on sitoutunut kyseisillä sopimuksilla, ja toiseksi tilanteesta, jossa kyseessä olevassa unionin oikeuden toimessa nimenomaisesti viitataan WTO-sopimusten tiettyihin määräyksiin". [25]

54. Käsiteltävässä asiassa Portmeirionin ja toimielinten välinen keskustelu koskee tarkasteltavana olevan tuotteen käsitettä, jonka avulla voidaan määritellä perusasetuksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu polkumyynnillä tuotu tuote.

55. Kyseisellä asetuksella saatettiin vuoden 1994 polkumyyntisopimuksen määräykset osaksi unionin oikeutta. Asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "[Kyseinen sopimus] sisältää yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat erityisesti polkumyyntimarginaalin laskemista, tutkimuksen vireillepanoa ja sen jälkeistä tutkimusta koskevia menettelyjä, mukaan lukien tosiasioiden vahvistaminen ja käsittely, väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottaminen, polkumyyntitullien määrääminen ja kantaminen, polkumyyntitoimenpiteiden soveltamisaika ja tarkastelu ja polkumyyntitutkimukseen liittyvien tietojen luovuttaminen. Näiden sääntöjen asianmukaisen ja avoimen soveltamisen varmistamiseksi [unionin] lainsäädäntö olisi mahdollisimman hyvin saatettava sopimusten mukaiseksi."

56. Saman asetuksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan "GATT-sopimuksessa vahvistettujen oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon säilyttämiseksi näitä sääntöjä sovellettaessa on erittäin tärkeää, että [unioni] ottaa huomioon sen, miten sen pääasialliset kauppakumppanit tulkitsevat niitä".

24 — Tuomio Petrotub ja Republica v. neuvosto (C-76/00 P, EU:C:2003:4, 53 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Portugali v. neuvosto (C-149/96, EU:C:1999:574, 47 kohta); tuomio Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, 39 kohta); tuomio LVP (C-306/13, EU:C:2014:2465, 44 kohta); tuomio komissio v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, 38 kohta) ja määräys OGT Fruchthandelsgesellschaft (C-307/99, EU:C:2001:228, 24 kohta).

25 — Tuomio komissio v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, 41 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Fediol v. komissio (70/87, EU:C:1989:254, 19 kohta); tuomio Nakajima v. neuvosto (C-69/89, EU:C:1991:186, 31 kohta); tuomio Portugali v. neuvosto (C-149/96, EU:C:1999:574, 49 kohta) ja tuomio Petrotub ja Republica v. neuvosto (C-76/00 P, EU:C:2003:4, 54 kohta).

57. Kuten unionin tuomioistuin on jo perusasetuksen aikaisemman version eli polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 22.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 384/96,[26] sellaisena kuin se on muutettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2331/96,[27] yhteydessä todennut, ”on näin ollen selvää, että [unioni] on antanut perusasetuksen täyttääkseen vuoden 1994 polkumyynti[sopimukseen] perustuvat kansainväliset velvoitteensa”[28] ja että kyseisen asetuksen 1 artiklalla unionilla on ollut tarkoitus panna täytäntöön kyseisen sopimuksen 2 artiklassa määrätyt erityiset velvoitteet.

58. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, unionin tuomioistuimen on näin ollen valvottava riidanalaisen asetuksen lainmukaisuutta kyseisen sopimuksen 2 artiklaan nähden.

59. Tältä osin on todettava, että toisin kuin unionin tuomioistuimella, WTO:n paneelilla on ollut usein tilaisuus käsitellä vastaavia väitteitä kuin ne, jotka Portmeirion esittää käsiteltävässä asiassa ja joilla pyritään osoittamaan, että tarkasteltavana olevan tuotteen on koostuttava ”samankaltaisista tuotteista” vuoden 1994 polkumyyntisopimuksen 2.1 ja 2.6 artiklan perusteella.[29]

60. Kanada, Norjan kuningaskunta ja Kiinan kansantasavalta ovat näet väittäneet WTO:n paneelin käsittelemissä asioissa, että polkumyyntitutkimuksen alaan kuuluva ”tarkasteltavana oleva tuote” ei voi koostua laajasta valikoimasta tuotteita, jotka eivät muodosta yhtä ja samaa homogeenista tuotetta, vaan sen on koostuttava keskenään samankaltaisista tuotteista.[30]

61. WTO:n paneeli ei ole koskaan vahvistanut tätä väitettä. Sen analyysi on perustunut toteamukseen siitä, ettei vuoden 1994 polkumyyntisopimukseen sisälly minkäänlaista ”tarkasteltavana olevan tuotteen” määritelmää[31] ja ettei kyseisen sopimuksen 2.1 ja 2.6 artiklan sanamuodossa edellytetä, että ”tarkasteltavana olevan tuotteen” on koostuttava ”samankaltaisista tuotteista”.[32]

62. WTO:n paneeli on nimittäin todennut seuraavaa: ”Jos voidaan keskustella siitä, voiko tällainen [Kanadan, Norjan kuningaskunnan ja Kiinan kansantasavallan esittämä] lähestymistapa olla asianmukainen yleisestä poliittisesta näkökulmasta, jäsenten on päätettävä neuvottelemalla, onko tällaista lähestymistapaa edellytettävä. Paneelina tehtävänämme ei ole luoda velvoitteita, jotka eivät sisälly selkeästi itse *polkumyyntisopimukseen*.”[33]

26 — EYVL 1996, L 56, s. 1.

27 — EYVL L 317, s. 1.

28 — Tuomio Petrotub ja Republica v. neuvosto (C-76/00 P, EU:C:2003:4, 56 kohta).

29 — Ks. asia DS264 ”United States – Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada”; asia DS337 ”European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway” ja asia DS397 ”European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China”. WTO:n paneelin kyseisissä riita-asioissa esittämät raportit ovat saatavilla WTO:n internetsivustolla https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm.

30 — Ks. WTO:n paneelin 13.4.2004 esittämä raportti asiassa DS264 ”United States – Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada” (7.155 kohta). WTO:n valituselin kumosi kyseisen raportin ainoastaan osittain eikä joka tapauksessa tältä osin (ks. valituselimen 11.8.2004 esittämän raportin 99 ja 183 kohta, saatavilla WTO:n internetsivustolla https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds264_e.htm). Ks. vastaavasti myös WTO:n paneelin 16.11.2007 esittämä raportti asiassa DS337 ”European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway” (7.44 kohta) ja WTO:n paneelin 3.12.2010 esittämä raportti asiassa DS397 ”European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China” (7.246 ja 7.247 kohta). WTO:n valituselin kumosi kyseisen raportin ainoastaan osittain eikä joka tapauksessa tältä osin (ks. valituselimen 15.7.2011 esittämän raportin 624 kohta, saatavilla WTO:n internetsivustolla https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds397_e.htm).

31 — Ks. WTO:n paneelin 13.4.2004 esittämä raportti asiassa DS264 ”United States – Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada” (7.156 kohta); WTO:n paneelin 16.11.2007 esittämä raportti asiassa DS337 ”European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway” (7.43 kohta) ja WTO:n paneelin 3.12.2010 esittämä raportti asiassa DS397 ”European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China” (7.271 kohta).

32 — Ks. WTO:n paneelin 13.4.2004 esittämä raportti asiassa DS264 ”United States – Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada” (7.157 kohta); WTO:n paneelin 16.11.2007 esittämä raportti asiassa DS337 ”European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway” (7.48 kohta) ja WTO:n paneelin 3.12.2010 esittämä raportti asiassa DS397 ”European Communities — Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China” (7.271 kohta).

33 — Ks. WTO:n paneelin 13.4.2004 esittämä raportti asiassa DS264 ”United States – Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada” (7.157 kohta).

63. Tämän toteamuksen perusteella WTO:n paneeli on katsonut, että ”vaikka 2.1 artiklassa määrätään, että polkumyynnin määrittelyn on koskettava yhtä ja samaa tarkasteltavana olevaa tuotetta, kyseisen artiklan perusteella ei voida määritellä tämän tuotteen parametreja eikä missään tapauksessa edellyttää tuotteen sisäistä homogeenisuutta”. [34]

64. Sama paneeli on todennut seuraavaa: ”Vaikka oletettaisiin, että 2.6 artiklassa edellytetään samankaltaisuuden arviointia, jossa otetaan huomioon tarkasteltavana oleva tuote ’kokonaisuudessaan’, jotta voidaan määritellä samankaltainen tuote – –, tämä ei tarkoittaisi, että tarkasteltavana olevan tuotteen sisältävien tuoteluokkien ’samankaltaisuuden’ arviointi on välttämätöntä tarkasteltavana olevan tuotteen laajennuksen määrittelemiseksi. Pelkästään sen väittämisestä, että tarkasteltavana olevaa tuotetta on käsiteltävä ’kokonaisuudessaan’, jotta voidaan tarkastella samankaltaista tuotetta koskevaa kysymystä, ei voida päätellä, että tarkasteltavana olevan tuotteen on itsessään oltava sisäisesti homogeeninen tuote.” [35]

65. Lisäksi WTO:n paneeli hylkäsi Norjan kuningaskunnan väitteen, jonka mukaan ”tarkasteltavana olevan tuotteen laajennusta koskevien rajoitusten puuttuminen voi johtaa siihen, että tutkimuksesta vastaavat viranomaiset tekevät virheellisiä polkumyynnin määrittelyjä”. [36]

66. Tässä yhteydessä Norjan kuningaskunta väitti, että ”jos tuotteita, jotka eivät ole ’samankaltaisia’, kohdellaan tarkasteltavana olevana tuotteena yhdessä ja samassa tutkimuksessa, polkumyynnin määrittelystä ei voi ilmetä, onko polkumyynnin kohteena osa kyseisistä tuotteista vai kyseiset tuotteet kokonaisuudessaan. Se [mainitsi] esimerkkinä tutkimuksen, jossa autoja ja polkupyöriä kohdeltiin tutkimuksen alaan kuuluvana tuotteena.” [37]

67. Koska WTO:n paneeli ei ollut vakuuttunut tästä väitteestä, se totesi seuraavaa: ”Kaikenlaisella tuotteiden ryhmittelyllä yhdeksi ja samaksi tarkasteltavana olevaksi tuotteeksi on vaikutuksia koko tutkimuksen ajan; mitä laajempi tällainen ryhmittely on, sitä vakavampia nämä vaikutukset voivat olla, mikä vaikeuttaa tutkimuksesta vastaavan viranomaisen tehtävää, joka koostuu olennaisten tietojen vastaanottamisesta ja arvioinnista sekä [vuoden 1994] polkumyyntisopimuksen kanssa yhteensopivien määrittelyjen laadinnasta. Näin ollen [sen mielestä oli] vähäinen mahdollisuus, että polkumyynti määriteltäisiin virheellisesti liian laajan tarkasteltavana olevan tuotteen perusteella. Tämä mahdollisuus ei [ollut] missään tapauksessa riittävä, jotta [se tulkitsisi vuoden 1994] polkumyyntisopimusta siten, että siihen sisältyy velvoitteita, joille [ei sen mielestä] ole mitään perustaa sopimustekstissä.” [38]

iv) Soveltaminen käsiteltävään asiaan

68. Tarkasteltavana olevan tuotteen käsitettä koskevan unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja WTO:n oikeuden rinnakkainen tarkastelu nähdäkseni osoittaa merkittävän eron siinä, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin, WTO:n paneeli ei valvo millään lailla polkumyyntitutkimuksesta vastaavan viranomaisen käyttämää tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmää. Tämä ero on kuitenkin olemassa ainoastaan periaatteessa, koska unionin yleisen tuomioistuimen harjoittama valvonta ei ole vielä konkreettisessa tapauksessa antanut aihetta unionin toimielinten esittämän tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmän kyseenalaistamiseen.

34 — Ks. WTO:n paneelin 16.11.2007 esittämä raportti asiassa DS337 ”European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway” (7.49 kohta).

35 — Ibidem (7.53 kohta).

36 — Ibidem (7.58 kohta).

37 — Idem.

38 — Ibidem (7.58 kohta). Ks. vastaavasti myös WTO:n paneelin 3.12.2010 esittämä raportti asiassa DS397 ”European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China” (7.271 kohta).

69. Kuten totesin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 48 kohdassa, vaikka unionin yleinen tuomioistuin tunnustaa komission laajan harkintavallan, se katsoo nimittäin, että sen tehtävänä on ”tutkia, voivatko kantajat osoittaa joko, että toimielimet ovat arvioineet merkityksellisinä pitämiään tekijöitä virheellisesti, tai että merkityksellisempien muiden tekijöiden soveltaminen olisi edellyttänyt tämän tuotteen jättämistä tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmän ulkopuolelle”. [39]

70. Kyseessä on kuitenkin valvonta, jota WTO:n paneeli ei ole koskaan myöntänyt harjoittavansa. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin WTO:n paneeli katsoo, että polkumyyntitutkimuksesta vastaavilla viranomaisilla on täysin vapaa harkintavalta tarkasteltavana olevan tuotteen määrittelyssä, jopa ”äärimmäisinä” [40] pidettyjen hypoteettisten esimerkkien tapauksessa, jossa kyseiset viranomaiset yhdistävät tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmään autot ja polkupyörät [41] tai omenat ja tomaatit. [42]

71. WTO:n paneelin mukaan on ”vähäinen” mahdollisuus, että polkumyynti määriteltäisiin virheellisesti tarkasteltavana olevan tuotteen laajuudelta puuttuvien rajoitusten vuoksi, [43] koska täysin heterogeenisten tuotteiden ”sekoitus” tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmässä vaikeuttaisi liiallisesti tutkimuksesta vastaavan viranomaisen työtä. Kyseinen viranomainen välttää sitä siksi tarkasti.

72. ”Kaikenlaisella tuotteiden ryhmittelyllä yhdeksi tarkasteltavana olevaksi tuotteeksi on vaikutuksia koko tutkimuksen ajan; lisäksi tällainen ryhmittely on laaja, ja nämä vaikutukset voivat olla vakavia, mikä vaikeuttaa tutkimuksesta vastaavan viranomaisen tehtäviä, jotka koostuvat olennaisten tietojen vastaanottamisesta ja arvioinnista sekä [vuoden 1994] polkumyyntisopimuksen kanssa yhteensopivien määrittelyjen laadinnasta.” [44] Esimerkkinä voidaan todeta, että ”tämä aiheuttaisi selvästikin vaikeuksia, kun määritellään samankaltaista tuotetta valmistavalle kansalliselle tuotannonalalle aiheutunut vahinko”. [45]

73. Jos – kuten käsiteltävässä asiassa – antamalla perusasetuksen 1 artiklan kaltaisia säännöksiä unionin tarkoituksena on ollut panna täytäntöön WTO:n yhteydessä hyväksymänsä erityinen velvoite, kuten vuoden 1994 polkumyyntisopimuksen 2 artikla, unionin tuomioistuimen on valvoessaan unionin toimenpiteen lainmukaisuutta mielestäni annettava näille ilmaisuille merkitys, joka niillä on WTO:n oikeudessa. Samoin on silloin, kun – kuten käsiteltävässä asiassa – unionin toimenpiteessä eli perusasetuksen 1 artiklassa käytetään samoja ilmaisuja kuin vuoden 1994 polkumyyntisopimuksen kaltaisen WTO:n sopimuksen liitteinä olevissa sopimuksissa ja pöytäkirjoissa.

74. Ei nimittäin olisi järkevää aiheuttaa toimielimille suurempaa rasitetta kuin toimivaltaisille viranomaisille WTO-sopimuksen yhteydessä, etenkään kun kyseessä olevan säännöksen, käsiteltävässä asiassa perusasetuksen 1 artiklan, sanamuodossa ei ole mitään viitteitä siitä, että unionin lainsäätäjä olisi halunnut poiketa kyseisen sopimuksen tekstistä.

39 — Tuomio Gem-Year ja Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang) v. neuvosto (T-172/09, EU:T:2012:532, 61 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Brosmann Footwear (HK) ym. v. neuvosto (T-401/06, EU:T:2010:67, 132 kohta) ja tuomio EWRIA ym. v. komissio (T-369/08, EU:T:2010:549, 83 kohta).

40 — Ks. WTO:n paneelin 16.11.2007 esittämä raportti asiassa DS337 ”European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway” (7.58 kohta).

41 — Idem.

42 — Ks. WTO:n paneelin 3.12.2010 esittämä raportti asiassa DS397 ”European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China” (7.269 kohta).

43 — Ks. WTO:n paneelin 16.11.2007 esittämä raportti asiassa DS337 ”European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway”” (7.58 kohta) ja WTO:n paneelin 3.12.2010 esittämä raportti asiassa DS397 ”European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China” (7.270 kohta).

44 — Ks. WTO:n paneelin 16.11.2007 esittämä raportti asiassa DS337 ”European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway” (7.58 kohta). Ks. vastaavasti myös WTO:n paneelin 3.12.2010 esittämä raportti asiassa DS397 ”European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China” (7.270 kohta).

45 — WTO:n paneelin 3.12.2010 esittämä raportti asiassa DS397 ”European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China” (7.270 kohta).

75. Kuten neuvosto totesi istunnossa, tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmälle ei ole rajoituksia WTO:n eikä näin ollen unionin oikeudessa.

76. Tutkimuksesta vastaavan viranomaisen on näin ollen määriteltävä tarkasteltavana oleva tuote, ilman että unionin tuomioistuimet voivat valvoa, ovatko toimielimet arvioineet virheellisesti tekijöitä, joita ne pitävät merkityksellisinä, jotta tietyt tuotteet voidaan sisällyttää tarkasteltavana olevaan tuotteeseen, tai että merkityksellisempien muiden tekijöiden soveltaminen olisi edellyttänyt tiettyjen tuotteiden jättämistä tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmän ulkopuolelle.

77. Koska Portmeirion esittää riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 36 perustelukappaleeseen sisältyvästä tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmästä [46] ainoastaan samantyyppisiä väitteitä kuin ne, jotka Kanada, Norjan kuningaskunta ja Kiinan kansantasavalta esittivät edellä mainituissa riita-asioissa ja jotka WTO:n paneeli hylkäsi, nämä väitteet on hylättävä kokonaan.

78. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen kohtaan, ettei riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 36 perustelukappaleessa käytetty tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmä vaikuta millään tavoin kyseisen asetuksen pätevyyteen.

2. Ennakkoratkaisukysymyksen toinen kohta

79. Kysymyksensä toisessa kohdassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko riidanalainen asetus pätemätön, koska siitä puuttuvat SEUT 296 artiklassa edellytetyt riittävät perustelut.

a) Asianosaisten lausumat

80. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Portmeirionin mukaan toimielimet eivät ole yksilöineet eivätkä määritelleet riittävän täsmällisesti tekijöitä, joita ne pitivät merkityksellisinä määritellessään tarkasteltavana olevaa tuotetta. Portmeirionin mukaan tästä seuraa, että SEUT 296 artiklaa on rikottu.

81. Riidanalaisessa asetuksessa esitetyt tiedot eivät ole niin selkeitä ja yksiselitteisiä, että niiden perusteella voitaisiin järjestelmällisesti arvioida, olisiko tietty tuote pitänyt tai voitu sisällyttää toimenpiteeseen ottaen huomioon perusteet, joita unionin toimielimet ovat pitäneet merkityksellisinä.

82. Koska tällaisessa menettelytavassa ei anneta asianomaisille osapuolille mahdollisuutta kyseenalaistaa unionin toimielinten arviointia niiden merkityksellisinä pitämistä tekijöistä eikä väittää, että olisi otettava huomioon muita merkityksellisiä tekijöitä, SEUT 296 artiklassa määrättyä perusteluvelvoitetta ei ole noudatettu.

83. Neuvosto ja komissio sitä vastoin väittävät, että riidanalaisessa asetuksessa noudatetaan SEUT 296 artiklassa määrättyjä vaatimuksia, koska niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja ne voivat puolustaa oikeuksiaan ja tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmän taustalla olevat syyt esitetään näet samanaikaisesti väliaikaisessa asetuksessa ja riidanalaisessa asetuksessa. Erityisesti väliaikaisen asetuksen johdanto-osan 24, 25, 54 ja 55 perustelukappaleessa sekä riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 35 perustelukappaleessa esitetään merkitykselliset tekijät selkeästi.

46 — ”– – tuotteen määritelmäksi vahvistetaan lopullisesti Kiinasta peräisin olevat keraamiset pöytä- ja keittiöesineet, lukuun ottamatta keraamisia veitsiä, keraamisia maustemyllyjä ja niiden keraamisia jauhavia osia, keraamisia kuorimia, keraamisia veitsenteroittimia sekä pizzan tai leivän paistamisessa käytettäviä kordieriittikeraamisia pizzakiviä, jotka luokitellaan tällä hetkellä CN-koodeihin ex 6911 10 00, ex 6912 00 10, ex 6912 00 30, ex 6912 00 50 ja ex 6912 00 90.”

84. Italian hallituksen mukaan ei ole mitään epäilystä siitä, etteikö riidanalainen asetus olisi perusteltu. Toimielimet täsmentävät siinä, että eri esineet on yhdistettävä yhteen ja samaan tuotteeseen eli ”keraamisiin pöytä- ja keittiöesineisiin”, koska kyseiset esineet ovat teknisesti samankaltaisia, koska kuluttajat kysyvät ja jälleenmyyjät jakelevat niitä kokonaisuutena ja koska niiden kaikkien päätarkoitus on olla kosketuksissa ruokaan.

85. HMRC katsoo, kuten ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisen kohdan yhteydessä, ettei se voi kommentoida unionin tietyn asetuksen lainmukaisuutta eikä päättää siitä, koska tämä ei kuulu sen toimivaltaan ja koska se on velvollinen soveltamaan riidanalaista asetusta sen sitovuuden vuoksi.

b) Asian arviointi

86. Portmeirionin väitteet, jotka koskevat SEUT 296 artiklaan sisältyvän perusteluvelvoitteen väitettyä noudattamatta jättämistä, voidaan mielestäni helposti hylätä siltä osin kuin niillä pyritään uudelleen kyseenalaistamaan tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmä.

87. Vaikka edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51–67 kohdassa analysoidun WTO:n riitojenratkaisuelimen oikeuskäytännön mukaan vuoden 1994 polkumyyntisopimuksen 2.1 ja 2.6 artiklassa ei aseteta erityisiä rajoituksia tarkasteltavana olevan tuotteen määritelmälle, koska tutkimuksesta vastaava viranomainen ei ole velvollinen sisällyttämään kyseiseen määritelmään ainoastaan samankaltaisia tai homogeenisia tuotteita, toimielimet eivät ole velvollisia esittämään erityistä perustelua tekijöistä, joita ne pitivät merkityksellisinä määritellessään tarkasteltavana olevaa tuotetta. Sen, että ne ovat määritelleet tarkasteltavana olevan tuotteen siten, että voidaan yksilöidä esineet, joista se koostuu, ja että ne ovat esittäneet syyn kyseisten esineiden yhdistämiselle, pitäisi riittää täyttämään SEUT 296 artiklassa määrätyt edellytykset.

88. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on joka tapauksessa niin, että ”[SEUT 296] artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen [unionin] toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimenpide on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimenpiteen perustelut mainitun [SEUT 296] artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.” [47]

89. Käsiteltävässä asiassa riidanalainen asetus, luettuna yhdessä väliaikaisen asetuksen kanssa, näyttää sisältävän riittävän perustelun edellisessä kohdassa mainittujen kriteerien osalta.

90. Kuten komissio toteaa väliaikaisen asetuksen johdanto-osan 54 perustelukappaleessa, ”kaikentyyppisillä keraamisilla pöytä- ja keittiöesineillä on niiden ominaisuuksia ja tyylejä koskevista eroista huolimatta samat fyysiset ja tekniset perusominaisuudet: *ne ovat toisin sanoen keraamisia esineitä, joiden päätarkoitus on olla kosketuksissa ruokaan, niitä käytetään samoihin perustarkoituksiin ja niitä voidaan pitää saman tuotteen eri tyyppeinä*”. [48]

47 — Tuomio Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, 79 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio komissio v. Sytraval ja Brink’s France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63 kohta); tuomio Atzeni ym. (C-346/03 ja C-529/03, EU:C:2006:130, 73 kohta); tuomio Sison v. neuvosto (C-266/05 P, EU:C:2007:75, 80 kohta) ja tuomio Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, 44 kohta).

48 — Kursivointi tässä.

91. Kyseisen asetuksen johdanto-osan 55 perustelukappaleessa komissio toteaa lisäksi seuraavaa: ”Sen lisäksi, että näillä erityylisillä ja -tyyppisillä esineillä on samat fyysiset ja tekniset perusominaisuudet, niiden välillä on suoraa kilpailua ja ne ovat hyvin suurelta osin keskenään vaihdettavissa. Tämä käy selkeästi ilmi siitä, että niiden välillä ei ole selkeitä jakolinjoja. Toisin sanoen eri tuotetyypit ovat osittain päällekkäisiä ja niiden välillä on kilpailua, eikä tavallinen ostaja useinkaan tee eroa esimerkiksi posliinisten ja muiden tavaroiden välillä.”

92. Tämän perustelun osatekijät toistetaan riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 35 perustelukappaleessa, jossa todetaan seuraavaa: ”Kaikentyyppisiä keraamisia pöytä- ja keittiöesineitä voidaan pitää saman tuotteen eri lajeina. Sen vuoksi väliaikaisten toimenpiteiden julkaisemisen ja jälleen lopullisten päätelmien ilmoittamisen jälkeen esitettyä väitettä, jonka mukaan tutkimus kattaa laajan valikoiman samankaltaisia tuotteita (minkä vuoksi on tarpeen tehdä erillinen asemaa, polkumyyntiä, vahinkoa, syy-yhteyttä ja unionin etua koskeva analyysi kustakin niistä), on pidettävä perusteettomana. Eräs osapuoli, joka väitti tuotteen määritelmää liian laajaksi, esitti vertailun tuotteista, joissa oli eri tasoisesti koristelua, mutta sen lausunnot käyttötarkoituksesta (puutarha ja lapset yhdessä tapauksessa ja somistus toisessa) ovat kiistanalaisia, koska ero ei ole selvä, ja *näiden lausuntojen voidaan pikemminkin katsoa vahvistavan väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 55 kappaleessa esitettyä päätelmää*”.[49]

93. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksen toiseen kohtaan, että riidanalaisen asetuksen perustelut täyttävät SEUT 296 artiklassa määrätyt edellytykset.

VI **Ratkaisuehdotus**

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa First-tier Tribunalille (Tax Chamber), ettei sen esittämän kysymyksen tarkastelussa ole tullut esiin seikkoja, jotka vaikuttaisivat lopullisen polkumyyntitullin käyttöönotosta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien keraamisten pöytä- ja keittiöesineiden tuonnissa ja kyseisessä tuonnissa käyttöön otetun väliaikaisen tullin lopullisesta kantamisesta 13.5.2013 annetun neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 412/2013 pätevyyteen.

49 — Kursivointi tässä.