Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

9 päivänä heinäkuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen kauppapolitiikka – Polkumyynti – Polkumyyntitullin käyttöön ottaminen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tiettyjen rauta- ja teräskiinnittimien tuonnissa – Asetus (EY) N:o 91/2009 – Pätevyys – Asetus (EY) N:o 384/96 – 2 artiklan 10 ja 11 kohta – Puolustautumisoikeudet

Asiassa C-104/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Hoge Raad der Nederlanden (Alankomaiden ylin tuomioistuin) on esittänyt 8.2.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.2.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Donex Shipping and Forwarding BV

vastaan

Staatssecretaris van Financiën,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras sekä tuomarit S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe (esittelevä tuomari) ja N. Piçarra,

julkisasiamies: G. Pitruzzella,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.12.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Donex Shipping and Forwarding BV, edustajinaan Y. Melin, avocat, ja J. Biermasz, advocaat,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman ja J. Langer,

– Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään H. Marcos Fraile ja B. Driessen, avustajanaan N. Tuominen, avocate,

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. França, T. Maxian Rusche, F. van Schaik ja C. E. E. Zois,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.3.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tiettyjen rauta- ja teräskiinnittimien tuonnissa 26.1.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 91/2009 (EUVL 2009, L 29, s. 1; jäljempänä riidanalainen asetus) pätevyyttä.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Donex Shipping and Forwarding BV (jäljempänä Donex) ja Staatssecretaris van Financiën (valtiovarainministeriön valtiosihteeri, Alankomaat) ja jossa on kyse Donexin Kiinasta tuomista rauta- ja teräskiinnittimistä kannettavia polkumyyntitulleja koskevista maksuunpanopäätöksistä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Perusasetus

3 Riidanalaisen asetuksen antamisen taustalla olevien tosiseikkojen tapahtumisaikaan säännökset Euroopan unionin soveltamista toimenpiteistä polkumyyntiä vastaan sisältyivät polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 22.12.1995 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 384/96 (EYVL 1996, L 56, s. 1), sellaisena kuin se oli viimeksi muutettuna 21.12.2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2117/2005 (EUVL L 340, s. 17) (jäljempänä perusasetus).

4 Perusasetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

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

5 Perusasetuksen 2 artiklan 10 ja 11 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”10. Vientihinnan ja normaaliarvon välillä on tehtävä tasapuolinen vertailu. Vertailu on tehtävä kaupan samassa portaassa ja mahdollisimman samanaikaisten myyntien suhteen ja ottaen asianmukaisesti huomioon muut mahdolliset hintojen vertailuun vaikuttavat erot. Elleivät muodostettu normaaliarvo ja vientihinta ole verrattavissa, kussakin tapauksessa on asianmukaisesti otettava huomioon, oikaisujen muodossa, tapauksen asianhaarat tutkien, hintoihin ja siten niiden vertailukelpoisuuteen vaikuttavat väitetyt ja osoitetut eroavuudet. Oikaisujen toistamista on vältettävä, etenkin silloin, kun kyseessä ovat alennukset, hyvitykset, määrät ja kaupan portaisiin liittyvät erot. Erityisten olosuhteiden täyttyessä oikaisuja voidaan tehdä seuraavien tekijöiden mukaisesti:

– –

b) *Tuontimaksut ja välilliset verot*

Jos tuote on tarkoitettu kulutettavaksi viejämaassa, normaaliarvo oikaistaan samankaltaisen tuotteen tai siihen fyysisesti sisältyvien materiaalien tuontimaksuja ja välillisiä veroja vastaavalla määrällä, ja jos tuote viedään yhteisöön, kyseisiä maksuja ja veroja ei kanneta tai ne palautetaan.

– –

k) *Muut tekijät*

Oikaisu voidaan tehdä myös muiden kuin a–j alakohdassa tarkoitettujen tekijöiden erojen osalta, jos tämän kohdan mukaisesti osoitetaan, että ne vaikuttavat hintojen vertailukelpoisuuteen ja erityisesti että asiakkaat maksavat pysyvästi eri hintoja kotimarkkinoilla tällaisten tekijöiden eron vuoksi.

– –

11. Jollei tasapuolista vertailua koskevista säännöksistä muuta johdu, polkumyyntimarginaalien olemassaolo tutkimusajanjakson aikana määritetään tavallisesti normaaliarvon painotetun keskiarvon ja kaiken yhteisöön suuntautuvan viennin hintojen painotetun keskiarvon välisellä vertailulla tai yksittäisten normaaliarvojen ja yhteisöön suuntautuvan viennin yksittäisten hintojen välisellä vertailulla kunkin liiketapahtuman osalta. Painotettuun keskiarvoon perustuvaa normaaliarvoa voidaan kuitenkin verrata yhteisöön suuntautuvien yksittäisten vientitapahtumien hintoihin, jos vientihintojen rakenteessa on eri ostajien, alueiden tai ajanjaksojen välillä huomattavia eroja ja jos harjoitetun polkumyynnin tosiasiallinen laajuus ei käy ilmi tämän kohdan ensimmäisessä virkkeessä määritettyjen menetelmien avulla. Tässä kohdassa ei suljeta pois mahdollisuutta käyttää otoksia 17 artiklan mukaisesti.”

Riidanalainen asetus

6 Euroopan komissio julkaisi European Industrial Fasteners Instituten (EIFI) 26.9.2007 tekemän kantelun johdosta 9.11.2007 ilmoituksen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tiettyjen rauta- ja teräskiinnittimien tuontia koskevan polkumyynnin vastaisen menettelyn aloittamisesta (EUVL 2007, C 267, s. 31).

7 Tutkimus koski 1.10.2006 ja 30.9.2007 välistä ajanjaksoa. Sen kohteena olivat tietyt raudasta ja muusta kuin ruostumattomasta teräksestä valmistetut kiinnittimet (jäljempänä kyseessä oleva tuote).

8 Kaikille asianomaisille osapuolille toimitettiin 4.8.2008 tiedote, jossa esitettiin yksityiskohtaisesti alustavat päätelmät siinä vaiheessa tutkimusta ja pyydettiin osapuolia esittämään huomautuksia kyseisistä päätelmistä.

9 Asiassa järjestettiin 18.9.2008 kuulemismenettelyyn liittyvä kokous. Kaikki asianomaiset osapuolet, jotka olivat esittäneet huomautuksia kyseessä olevan tuotteen määritelmästä, osallistuivat kokoukseen.

10 Tutkimuksen alussa kyseessä olevan tuotteen luokittelu perustui tuotteen valvontakoodeihin. Kuulemismenettelyyn liittyvän kokouksen jälkeen päätettiin, että tuotteen ominaisuuksiin, jotka otetaan huomioon polkumyynti- ja vahinkomarginaalin laskennassa, oli lisättävä ero vakio- ja erikoiskiinnittimien välillä, mikä ei alun perin ollut osa tätä luokittelua (riidanalaisen asetuksen 51 perustelukappale). Useiden tuojien ja Kiinassa toimivien vientiä harjoittavien tuottajien väitettyä, että vertailumaassa valmistetut kiinnittimet eivät olleet vertailukelpoisia Kiinassa toimivien tuottajien yhteisöön viemien kiinnittimien kanssa, tutkimuksessa ilmeni, että sekä erikois- että vakiotuotteita tuotettiin ja myytiin Intiassa ja että näillä kiinnittimillä oli samat fyysiset ja tekniset perusominaisuudet kuin Kiinasta viedyillä tuotteilla (mainitun asetuksen 56 perustelukappale).

11 Riidanalaisen asetuksen 57 perustelukappaleen mukaan päätelmänä oli, että yhteisön tuotannonalan yhteisössä tuottamat ja myymät kiinnittimet, Kiinassa kotimarkkinoilla tuotetut ja myydyt kiinnittimet ja Intiassa, joka oli vertailumaa, kotimarkkinoilla tuotetut ja myydyt kiinnittimet sekä Kiinassa tuotetut ja yhteisöön myydyt kiinnittimet ovat perusasetuksen 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla samankaltaisia.

12 Riidanalaisessa asetuksessa normaaliarvo niille Kiinassa toimiville vientiä harjoittaville tuottajille, joille ei myönnetty markkinatalouskohtelua, määritettiin vertailumaassa toimivalta tuottajalta saatujen tietojen perusteella. Intia valittiin vertailumaaksi, kun otettiin huomioon Intian markkinoiden kilpailuolosuhteet ja avoimuus ja se seikka, että yhteistyössä toiminut intialainen tuottaja myi tuotetyyppejä, jotka olivat vertailukelpoisia Kiinassa toimivien vientiä harjoittavien tuottajien viemien tuotetyyppien kanssa (mainitun asetuksen 91 perustelukappale).

13 Riidanalaisen asetuksen 97 ja 98 perustelukappaleessa todetaan tässä yhteydessä seuraavaa:

”(97) Yksi niistä yrityksistä, joille myönnettiin yksilöllinen tarkastelu, ja jotkin tuojat väittivät, että normaaliarvo, joka on saatu yhdeltä ainoalta intialaiselta tuottajalta, joka väitteen mukaan ei tuota samantyyppisiä kiinnittimiä kuin kyseinen yritys, ei ollut paras perusta asianmukaiselle vertailulle. Sen vuoksi se ehdotti, että kuten perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdassa säädetään, normaaliarvo olisi laskettava millä tahansa muulla hyväksyttävällä perusteella, eli tässä tapauksessa perusteena olisivat viejien omat luvut oikaistuina raaka-ainekustannusten väitettyjen vääristymien suhteen.

(98) Edellä mainittu väite hylättiin, koska todettiin, että niin kuin 91 [perustelu]kappaleessa mainitaan, intialainen tuottaja myi myös sentyyppisiä kiinnittimiä, jotka olivat vertailukelpoisia Kiinassa toimivien vientiä harjoittavien tuottajien viemien kiinnittimien kanssa. Lisäksi, kuten jäljempänä 103 [perustelu]kappaleessa selvitetään, normaaliarvoon tehtiin asianmukaiset oikaisut, jotka vaikuttivat hintojen vertailukelpoisuuteen.”

14 Riidanalaisen asetuksen 101–104 perustelukappaleessa todetaan normaaliarvon ja vientihintojen vertailusta seuraavaa:

”(101) Normaaliarvoa ja vientihintoja verrattiin noudettuna lähettäjältä -tasolla. Jotta normaaliarvon ja vientihinnan vertailu olisi tasapuolinen, hintoihin ja niiden vertailukelpoisuuteen vaikuttavat erot otettiin asianmukaisesti huomioon tekemällä oikaisuja perusasetuksen 2 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

(102) Hintavertailu Kiinasta vietyjen kiinnittimien ja intialaisen yhteistyössä toimineen tuottajan Intian markkinoilla myymien kiinnittimien välillä tehtiin erottamalla toisistaan vakiotyyppiset ja erikoistyyppiset kiinnittimet.

(103) Lisäksi paikan päällä kerätyn näytön perusteella sen intialaisen tuottajan laadunvalvontamenettelyt, jonka tietoja käytettiin normaaliarvon määrittelyssä, olivat tasokkaammat kuin mitä havaittiin niiden kiinalaisten yhteistyössä toimineiden vientiä harjoittavien tuottajien toimitiloissa, jotka tuottivat ja veivät pääasiassa vakiotyyppisiä kiinnittimiä. Näissä tapauksissa Intiaa koskevaan normaaliarvoon tehtiin oikaisu intialaisen tuottajan toimitiloissa todetun laadunvalvonnan kustannusten perusteella.

(104) Edellä esitetyn lisäksi oikaisuja tehtiin kuljetus-, vakuutus-, käsittely-, liitännäis-, pakkaus- ja luottokustannusten sekä pankkimaksujen perusteella, jos ne todettiin kohtuullisiksi ja paikkansa pitäviksi ja jos niistä esitettiin todennettu näyttö.”

15 Yhtiöiden, jotka eivät toimineet yhteistyössä, osalta katsottiin, että kaikkiin muihin Kiinassa toimiviin viejiin sovellettava koko maata koskeva polkumyyntimarginaali oli 115,4 prosenttia CIF-hinnasta yhteisön rajalla tullaamattomana (riidanalaisen asetuksen 111 perustelukappale).

16 Riidanalaisen asetuksen 229 perustelukappaleen mukaan koko maata koskevaksi vahinkomarginaaliksi vahvistettiin 85 prosenttia tästä hinnasta.

17 Mainitun asetuksen 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa otettiin käyttöön lopullinen polkumyyntitulli Kiinasta peräisin olevien muusta kuin ruostumattomasta teräksestä valmistettujen tiettyjen rauta- ja teräskiinnittimien tuonnissa. Tämän tullin määrä on ”kaikkien muiden” kuin nimeltä mainittujen ”yritysten” osalta 85 prosenttia.

18 Maailman kauppajärjestön (WTO) riitojenratkaisuelin (Dispute Settlement Body, jäljempänä DSB) hyväksyi 28.7.2011 valituselimen raportin sekä paneelin raportin, sellaisena kuin se on muutettuna valituselimen raportilla, joka koskee asiaa ”Euroopan yhteisöt – tiettyjen Kiinasta peräisin olevien rauta- ja teräskiinnittimien tuonnissa sovellettavat lopulliset polkumyynnin vastaiset toimenpiteet” (WT/DS 397) (jäljempänä yhdessä vuoden 2011 raportit). Mainituissa raporteissa todettiin, että antaessaan riidanalaisen asetuksen unioni oli rikkonut tiettyjä WTO:n sääntöjä.

Täytäntöönpanoasetukset (EU) N:o 924/2012, (EU) 2015/519 ja (EU) 2016/278

19 Riidanalaista asetusta muutettiin 4.10.2012 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 924/2012 (EUVL 2012, L 275, s. 1), jolla pyrittiin korjaamaan ne ensin mainitun asetuksen kohdat, joita DSB piti vuoden 2011 raporteissa ristiriitaisina, ja tekemään tästä asetuksesta DSB:n suositusten ja ratkaisujen mukainen.

20 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 924/2012 1 artiklassa korvattiin riidanalaisessa asetuksessa käyttöön otettu polkumyyntitulli ”kaikkien muiden yritysten” osalta 74,1 prosentin suuruisella tullilla.

21 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 924/2012 2 artiklan mukaan tämä asetus tuli voimaan 11.10.2012.

22 Näin muutettu polkumyyntitulli pysytettiin voimassa lopullisen polkumyyntitullin käyttöönotosta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tiettyjen rauta- ja teräskiinnittimien tuonnissa, sellaisena kuin se on laajennettuna koskemaan Malesiasta lähetettyjen tiettyjen rauta- ja teräskiinnittimien tuontia riippumatta siitä, onko niiden alkuperämaaksi ilmoitettu Malesia, asetuksen (EY) N:o 1225/2009 11 artiklan 2 kohdan mukaisen toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevan tarkastelun jälkeen 26.3.2015 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2015/519 (EUVL 2015, L 82, s. 78).

23 DSB hyväksyi 18.1.2016 valituselimen raportin sekä paneelin raportin, sellaisena kuin se on muutettuna valituselimen raportilla, joka koskee asiaa ”Euroopan yhteisöt – tiettyjen Kiinasta peräisin olevien rauta- ja teräskiinnittimien tuonnissa sovellettavat lopulliset polkumyynnin vastaiset toimenpiteet – Kiinan pyyntö soveltaa riitojen ratkaisua koskevan sopimuksen 21 artiklan 5 kohtaa” (WT/DS 397/RW) (jäljempänä yhdessä vuoden 2016 raportit). Mainituissa raporteissa todettiin, että unioni oli rikkonut täytäntöönpanoasetuksella N:o 924/2012 tiettyjä WTO:n sääntöjä.

24 Näiden raporttien jälkeen komissio antoi 26.2.2016 Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tiettyjen rauta- ja teräskiinnittimien tuonnissa käyttöön otetun lopullisen polkumyyntitullin, sellaisena kuin se on laajennettuna koskemaan Malesiasta lähetettyjen tiettyjen rauta- ja teräskiinnittimien tuontia riippumatta siitä, onko niiden alkuperämaaksi ilmoitettu Malesia, kumoamisesta täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2016/278 (EUVL 2016, L 52, s. 24).

25 Mainitun täytäntöönpanoasetuksen 1 artiklassa kumotaan riidanalaisella asetuksella käyttöön otettu polkumyyntitulli, jota on muutettu täytäntöönpanoasetuksella N:o 924/2012 ja joka on pidetty voimassa täytäntöönpanoasetuksella 2015/519.

26 Täytäntöönpanoasetuksen 2016/278 2 ja 3 artiklan mukaan tämä kumoaminen tuli voimaan 28.2.2016, eikä ennen kyseistä ajankohtaa kannettuja tulleja palauteta sen perusteella.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

27 Donex teki vuonna 2011 ilmoitukset rauta- ja teräskiinnittimien, jotka se oli tuonut alankomaalaisen yhtiön lukuun, joka puolestaan oli ostanut ne kahdelta Thaimaahan sijoittautuneelta tavarantoimittajalta, luovuttamisesta vapaaseen liikkeeseen. Donex merkitsi näihin ilmoituksiin kyseisten tavaroiden alkuperämaaksi Thaimaan.

28 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksessa näiden kiinnittimien todettiin kuitenkin olevan todellisuudessa peräisin Kiinan kansantasavallasta, ja niihin oli siten sovellettava riidanalaisessa asetuksessa käyttöön otettua polkumyyntitullia.

29 Näin ollen Donexille osoitettiin 4.6.2014 polkumyyntitullia koskevat maksuunpanopäätökset. Polkumyyntitullien määrät vahvistettiin soveltamalla ”kaikkiin muihin yrityksiin” sovellettavaa 85 prosentin suuruista tullia.

30 Donex riitautti nämä maksuunpanopäätökset rechtbank Noord-Hollandissa (Pohjois-Hollannin maakunnan alioikeus, Alankomaat) ja toisessa oikeusasteessa Gerechtshof Amsterdamissa (Amsterdamin ylioikeus, Alankomaat). Gerechtshof Amsterdam hylkäsi 22.12.2016 antamassaan tuomiossa Donexin valituksen ja erityisesti argumentit, joiden nojalla Donex oli riitauttanut riidanalaisen asetuksen pätevyyden.

31 Donex teki tästä ratkaisusta kassaatiovalituksen Hoge Raad der Nederlandeniin (Alankomaiden ylin tuomioistuin). Donex toisti kyseisessä tuomioistuimessa argumenttinsa, joiden nojalla se riitautti riidanalaisen asetuksen pätevyyden.

32 Hoge Raad der Nederlanden korostaa, että riidanalaisessa asetuksessa tehtyjä päätelmiä on luettava sekä tämän asetuksen että täytäntöönpanoasetuksen N:o 924/2012 perustelukappaleiden valossa.

33 Ensinnäkin mainittu tuomioistuin pohtii riidanalaisen asetuksen pätevyyttä suhteessa perusasetuksen 2 artiklan 11 kohtaan polkumyyntimarginaalin määrittämisen osalta. Sen mukaan riidanalaisen asetuksen 97 ja 98 perustelukappaleesta, luettuina yhdessä täytäntöönpanoasetuksen N:o 924/2012 109 perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että kyseessä olevan tuotteen Kiinasta viedyt tietyt tuotetyypit, joita vastaavia tuotetyyppejä vertailumaan tuottaja ei valmista eikä myy, jätettiin polkumyyntimarginaalin laskennan ulkopuolelle. Tällainen poissulkeminen on kuitenkin ristiriidassa perusasetuksen 2 artiklan 11 kohdan kanssa, kuten ilmenee 5.4.2017 annetusta tuomiosta Changshu City Standard Parts Factory ja Ningbo Jinding Fastener v. neuvosto (C-376/15 P ja C-377/15 P, EU:C:2017:269).

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tältä osin, voidaanko kyseisessä tuomiossa omaksuttua ratkaisua soveltaa nyt käsiteltävään asiaan ja onko riidanalaista asetusta rasittava lainvastaisuus riittävän vakava, jotta se voidaan todeta pätemättömäksi.

35 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii riidanalaisen asetuksen pätevyyttä perusasetuksen 2 artiklan 10 kohdan kannalta.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa ensinnäkin, että komissio kieltäytyi täytäntöönpanoasetuksen N:o 924/2012 antamiseen johtaneessa tutkimuksessa tekemästä vaadittuja oikaisuja, jotka liittyivät tuontimaksuihin, viitemaassa myydyistä raaka-aineista kannettaviin välillisiin veroihin sekä tuotantokustannusten eroihin, joten voitiin olettaa, ettei riidanalaisessa asetuksessa ollut myöskään otettu huomioon tällaisia oikaisuvaatimuksia. Koska unionin tuomioistuin ei lausunut tästä kysymyksestä asiassa, jossa annettiin 5.4.2017 tuomio Changshu City Standard Parts Factory ja Ningbo Jinding Fastener v. neuvosto (C-376/15 P ja C-377/15 P, EU:C:2017:269), on tarpeen esittää tätä koskeva ennakkoratkaisukysymys.

37 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko riidanalainen asetus pätemätön sen vuoksi, että komissio jätti toimittamatta hyvissä ajoin tutkimuksen aikana tarvittavat tiedot ja erityisesti normaaliarvon määritykseen liittyvät intialaisen tuottajan tiedot kiinalaisille vientiä harjoittaville tuottajille, mikä esti niitä perustelemasta oikaisuvaatimuksiaan.

38 Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoisi, että riidanalaisella asetuksella rikotaan perusasetuksen 2 artiklan 10 kohtaa, esiin nousee myös kysymys siitä, onko tämä rikkominen riittävän vakava, jotta kyseinen asetus olisi todettava pätemättömäksi.

39 Tässä tilanteessa Hoge Raad der Nederlanden päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [riidanalainen asetus] pätemätön unionissa toimivan tuojan osalta sen vuoksi, että [perusasetuksen] 2 artiklan 11 kohtaa on rikottu, koska [Euroopan unionin] neuvosto on määrittäessään polkumyyntimarginaalia yhteistyöstä kieltäytyvien kiinalaisten vientiä harjoittavien tuottajien kyseessä oleville tuotteille 2 artiklan 11 kohdassa tarkoitetun vertailun yhteydessä sulkenut tuotteen tiettyjen tyyppien vientitapahtumat vertailun ulkopuolelle?

2) Onko [riidanalainen asetus] [perusasetuksen] 2 artiklan 10 kohdan rikkomisen perusteella pätemätön unionissa toimivan tuojan osalta, koska [neuvosto ja komissio] ovat kyseessä olevien tuotteiden polkumyyntimarginaalin määrän laskennan yhteydessä verratessaan intialaisen tuottajan tuotteiden normaaliarvoa samankaltaisten kiinalaisten tuotteiden vientihintoihin kieltäytyneet ottamasta huomioon oikaisuja, jotka koskevat viitemaassa Intiassa kannettavia raaka-aineiden tuontimaksuja ja välillisiä veroja sekä tuotannon (ja tuotantokustannusten) eroja, ja/tai koska [neuvosto ja komissio] eivät ole toimittaneet yhteistyössä toimiville kiinalaisille vientiä harjoittaville tuottajille tutkimuksen aikana (ajoissa) kaikkia normaaliarvon määritykseen liittyviä intialaisen tuottajan tietoja?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

40 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti, onko riidanalainen asetus pätemätön kolmesta syystä, joista ensimmäinen koskee perusasetuksen 2 artiklan 11 kohdan rikkomista ja toinen ja kolmas perusasetuksen 2 artiklan 10 kohdan rikkomisia.

41 Aluksi on ensinnäkin todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset riidanalaisen asetuksen pätevyydestä perustuvat osittain kyseisen asetuksen tulkintaan yhdessä täytäntöönpanoasetuksen N:o 924/2012 kanssa, jonka unionin tuomioistuin kumosi 5.4.2017 antamallaan tuomiolla Changshu City Standard Parts Factory ja Ningbo Jinding Fastener v. neuvosto (C-376/15 P ja C-377/15 P, EU:C:2017:269) siltä osin kuin se koski valittajia kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa.

42 Tältä osin pääasian tosiseikkojen aikajärjestyksestä, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen selostanut, ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevien maksuunpanopäätösten kohteena olevat 85 prosentin suuruiset polkumyyntitullit on määritetty riidanalaisen asetuksen – jota yksin voidaan soveltaa näihin olosuhteisiin ajallisesti – mukaisesti.

43 Tältä osin on muistutettava, että toimen pätevyyden arvioinnin, joka unionin tuomioistuimen on suoritettava ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä, on normaalisti perustuttava toimen toteutushetkellä vallinneeseen tilanteeseen (tuomio 17.7.1997, SAM Schiffahrt ja Stapf, C-248/95 ja C-249/95, EU:C:1997:377, 46 kohta ja tuomio 1.10.2009, Gaz de France – Berliner Investissement, C-247/08, EU:C:2009:600, 49 kohta).

44 Tästä seuraa, ettei täytäntöönpanoasetuksen N:o 924/2012 antamisella eikä myöskään sen osittaisella kumoamisella 5.4.2017 annetulla tuomiolla Changshu City Standard Parts Factory ja Ningbo Jinding Fastener v. neuvosto (C-376/15 P ja C-377/15 P, EU:C:2017:269) voi olla vaikutusta riidanalaisen asetuksen pätevyyteen, koska nämä kaksi seikkaa ovat ilmenneet kyseisen asetuksen antamisen jälkeen.

45 Toiseksi siltä osin kuin unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet pääasian asianosaiset ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetut muut osapuolet ovat tuoneet esille kysymyksen vuosien 2011 ja 2016 raporttien vaikutuksesta riidanalaisen asetuksen pätevyyteen, on muistutettava, että unionin tuomioistuin on katsonut, että kyseisen asetuksen pätevyyttä ei voida arvioida vuoden 2011 raporttien perusteella.

46 Unionin tuomioistuin on nimittäin ainoastaan kahdessa poikkeuksellisessa tilanteessa, joissa taustalla on unionin lainsäätäjän halu rajoittaa itse harkintavaltaansa WTO:n sääntöjen soveltamisessa, hyväksynyt sen, että unionin tuomioistuimet valvovat tarpeen vaatiessa unionin toimien lainmukaisuutta WTO-sopimuksiin nähden tai riitojenratkaisuelimen sellaiseen päätökseen nähden, jossa todetaan, ettei kyseisiä sopimuksia ole noudatettu. Kyse on ensinnäkin 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 (tuomio 18.10.2018, Rotho Blaas, C-207/17, EU:C:2018:840, 47 ja 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 On todettava, ettei riidanalaisessa asetuksessa viitata nimenomaisesti WTO:n oikeussääntöihin eikä siitä ilmene, että neuvoston tarkoituksena olisi ollut panna täytäntöön tässä yhteydessä hyväksymänsä erityinen velvoite, kun se antoi kyseisen asetuksen. Vuoden 2011 raportit on lisäksi laadittu mainitun asetuksen antamisen jälkeen eivätkä näin ollen voi olla kyseisen asetuksen oikeusperustana (tuomio 18.10.2018, Rotho Blaas, C-207/17, EU:C:2018:840, 51 kohta).

48 Näistä samoista syistä riidanalaisen asetuksen pätevyyttä ei myöskään voida arvioida vuoden 2016 raporttien perusteella.

49 Näiden alustavien täsmennysten tultua esitetyiksi on syytä tarkastella vuorotellen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kolmea pätemättömyysperustetta.

50 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensinnäkin sitä, onko riidanalainen asetus perusasetuksen 2 artiklan 11 kohdan vastainen siltä osin kuin neuvosto on määrittäessään polkumyyntimarginaalia niiden kiinalaisten vientiä harjoittavien tuottajien osalta, jotka eivät ole tehneet yhteistyötä, sulkenut tiettyjen kyseessä olevan tuotteen tyyppien vientitapahtumat kyseisessä säännöksessä tarkoitetun vertailun ulkopuolelle.

51 On muistutettava, että perusasetuksen 2 artiklan 11 kohdassa säädetään kahdesta normaaliarvon ja vientihinnan vertailumenetelmästä polkumyyntimarginaalia laskettaessa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan neuvoston ja komission (jäljempänä yhdessä unionin toimielimet) on valitusta vertailumenetelmästä riippumatta otettava tässä laskelmassa huomioon kaikki tutkimuksen kohteena olevaa tuotetta, sellaisena kuin se on määritelty tutkimuksen vireillepanon yhteydessä, koskevat unioniin suuntautuvat vientitapahtumat, eivätkä ne näin ollen voi sulkea pois tiettyjä tämän tuotteen tyyppejä koskevia unioniin suuntautuvia vientitapahtumia (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2017, Changshu City Standard Parts Factory ja Ningbo Jinding Fastener v. neuvosto, C-376/15 P ja C-377/15 P, EU:C:2017:269, 53, 60, 61 ja 68 kohta).

52 Toisin kuin sen oletuksen osalta, johon ensimmäinen pätemättömyysperuste perustuu, käsiteltävässä asiassa ei ilmene mistään riidanalaisen asetuksen perustelukappaleesta tai mistään unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan asiakirja-aineistoon sisältyvästä seikasta, että unionin toimielimet

olisivat kyseisen asetuksen antaessaan ja erityisesti normaaliarvon ja vientihinnan vertailussa polkumyyntimarginaalin laskemista varten sulkeneet pois kyseessä olevan tuotteen tiettyjä tyyppejä koskevat vientitapahtumat.

53 Päinvastoin ensinnäkin sekä riidanalaisen asetuksen 56 ja 57 perustelukappaleessa että sen 102 perustelukappaleessa annetaan ymmärtää, että unionin toimielimet ovat tosiasiallisesti ottaneet huomioon kaikki kyseessä olevaan tuotteeseen liittyvät vientitapahtumat normaaliarvon ja vientihinnan vertailussa. Kyseisen asetuksen 56 ja 57 perustelukappaleen mukaan tämän asetuksen antamiseen johtaneessa tutkimuksessa kävi nimittäin ilmi, että sekä vakio- että erikoiskiinnittimet valmistettiin ja myytiin Intiassa ja että kiinalaisten vientiä harjoittavien tuottajien tuottamilla ja myymillä kiinnittimillä ja Intiassa kotimarkkinoilla tuotetuilla ja myydyillä kiinnittimillä oli samat fyysiset ja tekniset perusominaisuudet ja että ne olivat samankaltaisia. Kyseisen asetuksen 102 perustelukappaleessa puolestaan erotetaan vakiotyyppiset ja erikoistyyppiset kiinnittimet toisistaan.

54 Riidanalaisen asetuksen 97 ja 98 perustelukappaleesta, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee nimenomaisesti ennakkoratkaisupyyntönsä perusteluissa, ei voida tehdä mitään muuta päätelmää. Näissä perustelukappaleissa näet tyydytään toteamaan vastauksena tutkimuksen aikana esitettyyn väitteeseen, että intialainen tuottaja myi sentyyppisiä kiinnittimiä, jotka olivat vertailukelpoisia Kiinassa toimivien vientiä harjoittavien tuottajien viemien kiinnittimien kanssa, ja että hintojen vertailukelpoisuuden varmistamiseksi normaaliarvoon tehtiin asianmukaiset oikaisut.

55 Tässä yhteydessä on todettava, että vaikka – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa – unionin toimielimet tekivät normaaliarvon oikaisuja hintojen vertailukelpoisuuden varmistamiseksi, tämä seikka ei merkitse sitä, että ne olisivat sulkeneet pois tiettyjä kyseessä olevan tuotteen tyyppejä koskevat liiketoimet normaaliarvon ja vientihinnan vertailun ulkopuolelle. Hintojen vertailukelpoisuutta ei näet oteta huomioon perusasetuksen 2 artiklan 11 kohdan vaan saman asetuksen 2 artiklan 10 kohdan soveltamisen yhteydessä (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2017, Changshu City Standard Parts Factory ja Ningbo Jinding Fastener v. neuvosto, C-376/15 P ja C-377/15 P, EU:C:2017:269, 68 kohta).

56 Toiseksi on lisättävä, että vastauksena unionin tuomioistuimen pyyntöön komissio esitti unionin tuomioistuimelle yksityiskohtaiset tiedot polkumyyntimarginaalin laskemisesta niiden kiinalaisten vientiä harjoittavien tuottajien osalta, jotka eivät olleet tehneet yhteistyötä, sekä selitykset tästä laskelmasta. Näiden seikkojen tarkastelusta ilmenee, että unionin toimielimet ottivat systemaattisesti huomioon kaikki kyseisen tuotteen vientitapahtumat tätä laskentaa varten.

57 Näin ollen unionin toimielimiä ei voida moittia siitä, että ne ovat riidanalaisessa asetuksessa laskiessaan polkumyyntimarginaalia niiden kiinalaisten vientiä harjoittavien tuottajien osalta, jotka eivät ole tehneet yhteistyötä, sulkeneet tiettyjen kyseessä olevan tuotteen tyyppien vientitapahtumat perusasetuksen 2 artiklan 11 kohdassa tarkoitetun vertailun ulkopuolelle.

58 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko riidanalaisella asetuksella rikottu perusasetuksen 2 artiklan 10 kohtaa sillä perusteella, että unionin toimielimet ovat määrittäessään polkumyyntimarginaalin suuruutta kyseessä oleville tuotteille kieltäytyneet intialaisen tuottajan tuotteiden normaaliarvon ja samankaltaisten kiinalaisten tuotteiden vientihintojen vertailussa ottamasta huomioon Intian tuontimaksuihin ja välillisiin veroihin sekä tuotannon ja tuotantokustannusten eroihin liittyviä oikaisuja.

59 Tässä yhteydessä on muistutettava, että perusasetuksen 2 artiklan 10 kohdassa säädetään, että elleivät normaaliarvo ja vientihinta ole tasapuolisesti verrattavissa, on otettava huomioon, oikaisujen muodossa, hintoihin vaikuttavat väitetyt ja osoitetut eroavuudet.

60 Lisäksi on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun asianosainen vaatii perusasetuksen 2 artiklan 10 kohdan perusteella oikaisuja, joiden tarkoituksena on tehdä normaaliarvo ja vientihinta vertailukelpoisiksi polkumyyntimarginaalin määrittämistä varten, kyseisen asianosaisen on esitettävä näyttö siitä, että sen vaatimus on oikeutettu (ks. vastaavasti tuomio 7.5.1987, Nachi Fujikoshi v. neuvosto, 255/84, EU:C:1987:203, 33 kohta ja tuomio 16.2.2012, neuvosto ja komissio v. Interpipe Niko Tube ja Interpipe NTRP, C-191/09 P ja C-200/09 P, EU:C:2012:78, 58 kohta).

61 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisen asetuksen 101–104 perustelukappaleesta ilmenee, että unionin toimielimet tekivät tiettyjä oikaisuja voidakseen vertailla tasapuolisesti normaaliarvoa ja vientihintoja.

62 Sitä vastoin ei vaikuta siltä, että unionin toimielinten käsiteltäväksi olisi saatettu vaatimuksia, jotka koskevat Intian tuontimaksuihin ja välillisiin veroihin sekä tuotannon ja tuotantokustannusten eroihin liittyviä oikaisuja.

63 Tämän viimeksi mainitun seikan vahvistaa analyysi kaikista niistä huomautuksista, jotka komissio on tutkimuksen aikana saanut asianomaisilta osapuolilta lähetettyään tiedotteen kaikille näille osapuolille. Näissä huomautuksissa, jotka komissio on esittänyt unionin tuomioistuimen pyynnöstä nyt käsiteltävässä asiassa, ei nimittäin esitetä mitään tämän tuomion edellisessä kohdassa tarkoitettujen kaltaisia oikaisuvaatimuksia.

64 Koska tämän tuomion 62 kohdassa tarkoitetun kaltaisia oikaisuvaatimuksia ei siis ole esitetty ja koska ei ole olemassa mitään seikkoja, joilla voitaisiin osoittaa tällaisten oikaisujen perusteltavuus, unionin toimielimiä ei voida moittia siitä, etteivät ne tehneet tällaisia oikaisuja riidanalaisessa asetuksessa. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimessa käydyt keskustelut, ei näin ollen ole tarpeen selvittää, voiko Donexin kaltainen tuoja vedota kansallisessa tuomioistuimessa siihen, että kyseiset toimielimet ovat väitetysti jättäneet tekemättä kyseiset oikaisut, ja jos voi, millä edellytyksillä.

65 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko riidanalaisella asetuksella rikottu perusasetuksen 2 artiklan 10 kohtaa sillä perusteella, että unionin toimielimet eivät riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneen tutkimuksen aikana toimittaneet tai eivät toimittaneet ajoissa yhteistyötä tehneille kiinalaisille vientiä harjoittaville tuottajille kaikkia intialaisen tuottajan normaaliarvon määrittämistä koskevia lukuja.

66 Tältä osin ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ilmenee, että kyseinen tuomioistuin katsoo, että koska näitä lukuja ei toimitettu ainakaan ajoissa kiinalaisille vientiä harjoittaville tuottajille, unionin toimielimet estivät viimeksi mainittuja esittämästä tarkkoja perusteluja oikaisuvaatimuksilleen. Donex väittää samoin unionin tuomioistuimelle toimittamissaan kirjallisissa huomautuksissa, että tämä tietojen myöhäinen toimittaminen esti kyseisiä vientiä harjoittavia tuottajia käyttämästä asianmukaisesti oikeuttaan vaatia oikaisuja ja perustelemasta tältä osin vaatimuksiaan.

67 Riippumatta siitä, velvoitetaanko perusasetuksen 2 artiklan 10 kohdassa unionin toimielimet toimittamaan asianomaisille osapuolille tietoja normaaliarvon määrittämisestä vertailumaan tuottajan hintojen perusteella, on ilmeistä, kuten unionin toimielimet perustellusti huomauttavat ja kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 64 kohdassa, että kolmas pätemättömyysperuste merkitsee pääasiallisesti sitä, että kyseisiä toimielimiä moititaan siitä, että ne ovat loukanneet niiden kiinalaisten vientiä harjoittavien tuottajien puolustautumisoikeuksia, jotka ovat käyttäneet menettelyllisiä oikeuksiaan riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneessa tutkimuksessa.

68 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että yhtiö, joka ei ole osallistunut polkumyyntiä koskevaan tutkimusmenettelyyn eikä ole etuyhteydessä mihinkään tutkimuksen kohteena olevan maan vientiä harjoittavaan tuottajaan, ei voi itse vedota puolustautumisoikeuksiin sellaisen menettelyn aikana, johon se ei ole osallistunut (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2015, Fliesen-Zentrum Deutschland, C-687/13, EU:C:2015:573, 73 kohta).

69 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 60 kohdassa, näin on oltava sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun tällainen yhtiö aikoo vedota tutkimuksen kohteena olevan maan vientiä harjoittavien tuottajien, joihin se ei ole mitenkään etuyhteydessä, puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen.

70 Kuten näet julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 57 kohdassa, polkumyynnin vastaisen menettelyn järjestelmässä perusasetuksella annetaan eräille asianomaisille toimijoille oikeuksia ja menettelyllisiä takeita, joiden käyttäminen kuitenkin riippuu siitä, että kyseiset toimijat osallistuvat itse menettelyyn aktiivisesti vähintään niin, että ne toimittavat kirjallisen pyynnön tietyissä määräajoissa.

71 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee yhtäältä, että Donex tai sen toimittajat eivät osallistuneet riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneeseen tutkimusmenettelyyn, ja toisaalta, ettei Donex vaikuta olevan etuyhteydessä kyseiseen menettelyyn osallistuneisiin kiinalaisiin vientiä harjoittaviin tuottajiin. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 65 kohdassa, Donex ei näin ollen voi vedota siihen, että viimeksi mainittujen puolustautumisoikeuksia olisi mahdollisesti loukattu.

72 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa sillä, että kolmas pätemättömyysperuste koskee muodollisesti perusasetuksen 2 artiklan 10 kohdan rikkomista normaaliarvon ja vientihinnan tasapuolista vertailua koskevan virheen vuoksi. Tätä vertailua mahdollisesti rasittava virhe on nimittäin vain mahdollinen seuraus siitä, ettei tiettyjä tietoja ole toimitettu ainakaan ajoissa kiinalaisille vientiä harjoittaville tuottajille. Kuten tämän tuomion 67 kohdassa on jo todettu, viimeksi mainittu laiminlyönti merkitsisi, jos se näytettäisiin toteen, viimeksi mainittujen puolustautumisoikeuksien loukkaamista.

73 Kaiken edellä esitetyn perusteella kysymyksiin on vastattava, että niitä tutkittaessa ei ole ilmennyt mitään seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa riidanalaisen asetuksen pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

74 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymysten tutkinnassa ei ole tullut esiin mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tiettyjen rauta- ja teräskiinnittimien tuonnissa 26.1.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 91/2009 pätevyyteen.

Allekirjoitukset