Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

29 päivänä tammikuuta 2014*

Polkumyynti — Tiettyjen Kiinasta peräisin olevien raudasta tai teräksestä valmistettujen saumattomien putkien tuonti — Vahingon uhkan määrittäminen — Asetuksen (EY) N:o 384/96 3 artiklan 9 kohta ja 9 artiklan 4 kohta (joista on tullut asetuksen (EY) N:o 1225/2009 3 artiklan 9 kohta ja 9 artiklan 4 kohta)

Asiassa T-528/09,

Hubei Xinyegang Steel Co. Ltd, kotipaikka Huang Shi (Kiina), edustajinaan barrister F. Carlin, asianajaja Q. Azau, solicitor A. MacGregor ja asianajaja N. Niejahr,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J.-P. Hix ja B. Driessen, avustajanaan solicitor B. O'Connor,

vastaajana,

jota tukevat

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi H. van Vliet ja M. França, sittemmin França ja J.-F. Brakeland, avustajanaan asianajaja R. Bierwagen,

ja

ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a.s., kotipaikka Ostrava-Kunčice (Tšekin tasavalta),

ArcelorMittal Tubular Products Roman SA, kotipaikka Roman (Romania),

Benteler Stahl/Rohr GmbH, kotipaikka Paderborn (Saksa),

Ovako Tube & Ring AB, kotipaikka Hofors (Ruotsi),

Rohrwerk Maxhütte GmbH, kotipaikka Sulzbach-Rosenberg (Saksa),

Dalmine SpA, kotipaikka Dalmine (Italia),

Silcotub SA, kotipaikka Zalău (Romania),

TMK-Artrom SA, kotipaikka Slatina (Romania),

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Tubos Reunidos SA, kotipaikka Amurrio (Espanja),

Vallourec Mannesmann Oil & Gas France, kotipaikka Aulnoye-Aymeries (Ranska),

V & M France, kotipaikka Boulogne-Billancourt (Ranska),

V & M Deutschland GmbH, kotipaikka Düsseldorf (Saksa),

Voestalpine Tubulars GmbH, kotipaikka Linz (Itävalta),

Železiarne Podbrezová a.s., kotipaikka Podbrezová (Slovakia),

edustajinaan asianajajat G. Berrisch ja G. Wolf sekä barrister N. Chesaites,

väliintulijoina,

jossa vaaditaan kumottavaksi lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta tiettyjen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien raudasta tai teräksestä valmistettujen saumattomien putkien tuonnissa sekä tässä tuonnissa käyttöön otetun väliaikaisen tullin lopullisesta kantamisesta 24.9.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 926/2009 (EUVL L 262, s. 19),

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja N. J. Forwood sekä tuomarit F. Dehousse (esittelevä tuomari) ja J. Schwarcz,

kirjaaja: hallintovirkamies S. Spyropoulos,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 Euroopan yhteisöjen komissio julkaisi 9.7.2008 ilmoituksen tiettyjen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien raudasta tai teräksestä valmistettujen saumattomien putkien tuontia koskevan polkumyynnin vastaisen menettelyn aloittamisesta (EUVL C 174, s. 7) Euroopan unionin saumattomien putkien tuotannonalan puolustuskomitean tekemän kantelun jälkeen.

2 Kyseisen ilmoituksen 2 kohdassa määritellään asianomainen tuote seuraavasti:

”[Tuotteet, joita] väitetään tuotavan polkumyynnillä, ovat tietyt Kiinan kansantasavallasta peräisin olevat, tavallisesti [yhdistetyn nimikkeistön] koodeihin ex73041100, ex73041910, ex73041930, ex73042200, ex73042300, ex73042400, ex73042910, ex73042930, ex73043180, ex73043958, ex73043992, ex73043993, ex73045189, ex73045992 ja ex73045993 luokiteltavat raudasta tai teräksestä valmistetut saumattomat putket, joiden ulkoläpimitta on enintään 406,4 mm ja joiden hiiliekvivalenttiarvo on IIW-instituutin (International Institute of Welding) kaavan ja kemiallisen analyysin mukaan enintään 0,86. Nämä CN-koodit ovat ainoastaan ohjeellisia.”

3 Polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 22.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 384/96 (EYVL 1996, L 56, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä perusasetus) (asetus on korvattu polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 30.11.2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1225/2009 (EUVL L 343, s. 51, oikaisu EUVL 2010, L 7, s. 22)), 17 artiklan mukaisesti komissio päätti rajoittaa tutkimuksensa yhteen otokseen. Se valitsi tässä yhteydessä neljä kiinalaista vientiä harjoittavaa tuottajaa, jotka edustivat 70 prosenttia asianomaisen tuotteen kokonaisviennistä Euroopan unioniin tutkimusajanjakson aikana. Kyseisiin vientiä harjoittaviin tuottajiin kuului kantaja eli Hubei Xinyegang Steel Co. Ltd ja tähän etuyhteydessä oleva tuottaja, joka kuului samaan konserniin.

4 Kantaja ja tähän etuyhteydessä oleva tuottaja esittivät 23.7.2008 kumpikin pyynnön perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohdassa (joista on tullut asetuksen N:o 1225/2009 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohta) säädetyn markkinatalouskohtelun saamiseksi ja toissijaisesti perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdassa (josta on tullut asetuksen N:o 1225/2009 9 artiklan 5 kohta) säädetyn yksilöllistä kohtelua koskevan pyynnön.

5 Komissio lähetti 6.2.2009 kantajalle ja tähän etuyhteydessä olevalle tuottajalle ilmoituksen, jossa esitettiin olennaiset tosiseikat ja näkemykset, joiden perusteella se ehdotti markkinatalouskohtelun epäämistä niiltä. Komissio katsoi kyseisessä ilmoituksessa, etteivät perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdassa säädetyt ensimmäinen ja kolmas kriteeri täyttyneet.

6 Kantaja esitti 16.2.2009 komissiolle huomautuksia 6.2.2009 päivätystä ilmoituksesta.

7 Komissio antoi 7.4.2009 asetuksen (EY) N:o 289/2009 väliaikaisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien raudasta tai teräksestä valmistettujen saumattomien putkien tuonnissa (EUVL L 94, s. 48; jäljempänä väliaikaista tullia koskeva asetus).

8 Väliaikaista tullia koskevan asetuksen 13 perustelukappaleessa komissio totesi, että polkumyyntiä ja vahinkoa koskeva tutkimus kattoi 1.7.2007 ja 30.6.2008 välisen ajanjakson (jäljempänä ”tutkimusajanjakso”). Vahinkoa koskevaan arvioon vaikuttavien kehityssuuntausten tarkastelu kattoi 1.1.2005 ja tutkimusajanjakson päättymispäivän välisen ajanjakson (jäljempänä ”tarkastelujakso”).

9 Väliaikaista tullia koskevan asetuksen 14 perustelukappaleessa komissio täsmensi asianomaisesta tuotteesta, että tutkimuksessa oli voitu vahvistaa, että ”näistä CN-koodeista kolme ei viittaa tarkasteltavana olevaan tuotteeseen eli koodit ex73041100, ex73042200 ja ex73042400 ja että viisi muuta CN-koodia puuttui eli koodit ex73043120, ex73043910, ex73043952, ex73045181 ja ex73045910”.

10 Väliaikaista tullia koskevan asetuksen 20-32 perustelukappaleessa komissio hylkäsi kantajan esittämän markkinatalouskohtelun saamista koskevan pyynnön mutta hyväksyi sen yksilöllistä kohtelua koskevan pyynnön.

11 Väliaikaista tullia koskevan asetuksen 33-38 perustelukappaleessa komissio täsmensi, että Yhdysvallat oli valittu vertailumaaksi normaaliarvon määrittämiseksi.

12 Väliaikaista tullia koskevan asetuksen 53-126 perustelukappaleessa komissio katsoi, ettei yhteisön tuotannonalalle aiheutunut vahinkoa, mutta kyseiselle tuotannonalalle aiheutuvan vahingon uhka oli olemassa.

13 Komissio toimitti 8.4.2009 kantajalle ilmoituksen, jossa toistettiin olennaiset tosiseikat ja näkemykset sen polkumyynnin ja sen vahingon laskemiseksi, jonka perusteella polkumyynnin vastaiset väliaikaiset toimenpiteet oli toteutettu. Kantaja esitti 11.5.2009 huomautuksia kyseisestä ilmoituksesta.

14 Komissio lähetti 10.7.2009 kantajalle lopullisen ilmoituksen, jossa esitettiin ne olennaiset tosiseikat ja seikat, joiden perusteella lopullisten polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden toteuttamista suunniteltiin. Kantaja esitti 21.7.2009 huomautuksensa kyseisestä ilmoituksesta.

15 Neuvosto antoi 24.9.2009 asetuksen (EY) N:o 926/2009 lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta tiettyjen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien raudasta tai teräksestä valmistettujen saumattomien putkien tuonnissa sekä tässä tuonnissa käyttöön otetun väliaikaisen tullin lopullisesta kantamisesta (EUVL L 262, s. 19; jäljempänä riidanalainen asetus).

16 Riidanalaisen asetuksen 10-17 perustelukappaleessa neuvosto vahvisti väliaikaista tullia koskevassa asetuksessa esitetyt toteamukset, jotka koskivat asianomaisen tuotteen määrittelyä.

17 Riidanalaisen asetuksen 18 perustelukappaleessa neuvosto vahvisti väliaikaista tullia koskevan asetuksen päätelmät, jotka koskivat markkinatalouskohtelua koskevan kantajan pyynnön hylkäämistä. Saman asetuksen 19-24 perustelukappaleessa se katsoi, että kantaja ei lopulta täyttänyt yksilöllisen kohtelun myöntämisedellytyksiä. Se totesi erityisesti, että tutkimusajanjakson jälkeen Kiinan valtio oli hankkinut lisää holdingyhtiön, jonka määräysvallassa kantaja oli, osakkeita ja siitä oli tullut enemmistöosakas (kyseisen asetuksen 20 perustelukappale).

18 Riidanalaisen asetuksen 25-27 perustelukappaleessa neuvosto vahvisti Yhdysvaltojen valinnan vertailumaaksi normaaliarvon laskemiseksi.

19 Riidanalaisen asetuksen 35-81 perustelukappaleessa neuvosto vahvisti väliaikaista tullia koskevan asetukseen sisältyvät komission toteamukset, jotka koskivat vahingon puuttumista ja vahingon uhkan olemassaoloa yhteisön tuotannonalalle. Se otti tämän osalta muun muassa huomioon tiedot, jotka koskivat tutkimusajanjakson jälkeistä ajanjaksoa eli heinäkuun 2008 ja maaliskuun 2009 välistä aikaa (jäljempänä tutkimusajanjakson jälkeinen ajanjakso).

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

20 Kantaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.12.2009 toimittamallaan kannekirjelmällä nyt esillä olevan kanteen.

21 Komissio toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 25.3.2010 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua tämän asian oikeudenkäyntiin tukeakseen neuvoston vaatimuksia. Varsinaiset asianosaiset eivät vastustaneet pyyntöä.

22 ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a.s., ArcelorMittal Tubular Products Roman SA, Benteler Stahl/Rohr GmbH, Ovako Tube & Ring AB, Rohrwerk Maxhütte GmbH, Dalmine SpA, Silcotub SA, TMK-Artrom SA, Tubos Reunidos SA, Vallourec Mannesmann Oil & Gas France, V & M France, V & M Deutschland Gmb H, Voestalpine Tubulars GmbH ja Železiarne Podbrezová a.s. (jäljempänä väliintulijoina olevat yritykset) toimittivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.4.2010 väliintulohakemuksen, jossa ne pyysivät saada osallistua tämän asian oikeudenkäyntiin tukeakseen neuvoston vaatimuksia. Varsinaiset asianosaiset eivät vastustaneet pyyntöä.

23 Unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi komission väliintulohakemuksen 31.5.2010 antamallaan määräyksellä.

24 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 21.6., 30.6. ja 25.8.2010 toimittamillaan kirjelmillä kantaja pyysi kannekirjelmän, kantajan vastauskirjelmän ja vastaajan vastauskirjelmän tiettyjen osien luottamuksellista käsittelyä väliintulijoina oleviin yrityksiin nähden. Väliintulijoina olevat yritykset eivät vastustaneet näitä pyyntöjä.

25 Komissio jätti väliintulokirjelmänsä 14.10.2010. Varsinaiset asianosaiset saattoivat esittää huomautuksensa kyseisestä väliintulokirjelmästä.

26 Unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulijoina olevien yritysten väliintulohakemukset 31.8.2010 antamallaan määräyksellä.

27 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.9.2010 toimittamallaan kirjelmällä kantaja pyysi komission väliintulokirjelmän sekä kantajan kyseisestä kirjelmästä esittämien huomautusten tiettyjen osien luottamuksellista käsittelyä väliintulijoina oleviin yrityksiin nähden. Väliintulijoina olevat yritykset eivät vastustaneet pyyntöä.

28 Väliintulijoina olevat yritykset jättivät väliintulokirjelmänsä 23.11.2010. Varsinaiset asianosaiset saattoivat esittää huomautuksena kyseisestä väliintulokirjelmästä.

29 Koska unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin, esittelevä tuomari nimettiin toiseen jaostoon, jolle tämä asia näin ollen siirrettiin.

30 Unionin yleisen tuomioistuimen toisen jaoston puheenjohtaja lykkäsi 16.5.2011 antamallaan määräyksellä tämän asian käsittelyä siihen saakka, kunnes unionin tuomioistuin antaa tuomion asiassa C-337/09 P, neuvosto vastaan Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group.

31 Kantaja pyysi 22.5.2012, että asian käsittely aloitetaan uudelleen ja että sille annetaan etusija.

32 Unionin tuomioistuin antoi 19.7.2012 tuomion asiassa C-337/09 P, neuvosto vastaan Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group. Tämän asian käsittelyä jatkettiin näin ollen kyseisenä päivänä.

33 Unionin yleinen tuomioistuin (toinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ja kehotti unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 64 artiklan mukaisena prosessinjohtotoimena osapuolia vastaamaan tiettyihin kirjallisiin kysymyksiin ja esittämään tietyt asiakirjat. Osapuolet noudattivat pyyntöjä asetetuissa määräajoissa.

34 Osapuolten suulliset lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 17.4.2013 pidetyssä istunnossa.

35 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen asetuksen siltä osin kuin siinä määrätään kantajan vientiin kohdistuvia polkumyyntitulleja ja siltä osin kuin se koskee tälle viennille asetettujen väliaikaisten tullien kantamista

— tai toissijaisesti kumoaa riidanalaisen asetuksen siltä osin kuin siinä määrätään kantajalle asetettujen väliaikaisten tullien kantamisesta

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut

— määrää, että väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

36 Neuvosto vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

37 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanteen.

38 Väliintulijat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Kanteen ulottuvuus

39 Kuten väliintulijoina olevat yritykset suullisessa käsittelyssä vahvistivat, ne eivät esitä kannetta koskevaa oikeudenkäyntiväitettä, mutta ne väittävät, että kantaja vaatii riidanalaisen asetuksen kumoamista siltä osin kuin siinä määrätään polkumyyntitulleja ”kantajan viennille”. Kantaja voi niiden mukaan kuitenkin vaatia riidanalaisen asetuksen kumoamista vain siltä osin kuin siinä määrätään polkumyyntitulleja sen valmistamille tavaroille.

40 Kantaja täsmensi suullisessa käsittelyssä, että sen vaatimukset oli ymmärrettävä väliintulijoina olevien yritysten mainitsemalla tavalla, mikä merkittiin pöytäkirjaan.

41 Tämän rajoittamatta SEUT 266 artiklasta mahdollisesti aiheutuvia velvoitteita tilanteessa, jossa riidanalainen asetus kumotaan syistä, jotka vaikuttavat laajemmin kyseiseen asetukseen, kantajan vaatimuksia on näin ollen tulkittava siten, että ne koskevat riidanalaisen asetuksen kumoamista siltä osin kuin siinä määrätään polkumyyntitulleja kantajan valmistamien tuotteiden viennille ja siltä osin kuin se koskee tälle viennille määrättyjen väliaikaisten tullien kantamista.

Asiakysymys

42 Kantaja esittää kolme perustetta kanteensa tueksi. Ensimmäinen peruste koskee ilmeistä arviointivirhettä asianomaisen tuotteen määrittelyssä. Toisen perusteen mukaan perusasetuksen 9 artiklan 5 kohtaa on rikottu. Kolmas peruste koskee perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan, 9 artiklan 4 kohdan ja 10 artiklan 2 kohdan rikkomista.

43 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo tarkoituksenmukaiseksi lausua ensiksi kantajan esittämästä kolmannesta kanneperusteesta.

44 Kolmas kanneperuste jakautui lähinnä kahteen osaan. Ensimmäinen koskee perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan ja 9 artiklan 4 kohdan rikkomista. Toinen, joka esitetään toissijaisesti, kuten kantaja suullisessa käsittelyssä vahvisti, koskee perusasetuksen 10 artiklan 2 kohdan rikkomista.

45 Ensiksi on näin ollen tarkasteltava kolmannen kanneperusteen ensimmäistä osaa.

46 Kantaja väittää, että vahingon uhkan olemassaolon osoittaminen edellyttää todisteilta tasoa, joka on korkeampi kuin merkittävän vahingon olemassaolon osoittamisessa. Kantajan mukaan komissio on itse myöntänyt tämän asiassa T-188/99, Euroalliages vastaan komissio, 20.6.2011 annetun tuomion (Kok., s. II-1757) yhteydessä. Neuvoston kirjelmissään mainitsemat harvat tapaukset vahvistavat tämän päätelmän. Käsiteltävässä asiassa toimielimet eivät kantajan mukaan täyttäneet edellytettyä todisteiden korkeaa tasoa. Ne eivät myöskään ottaneet asianmukaisesti huomioon tutkimusajanjakson jälkeisiä tietoja. Kantaja asettaa erityisesti kyseenalaiseksi neuvoston päätelmät, joiden mukaan yhteisön tuotannonala oli haavoittuvassa tilassa tutkimusajanjakson lopulla ja polkumyynnillä tapahtuva uusi tuonti oli uhkaamassa välittömästi.

47 Neuvosto kiistää kantajan esityksen komission argumenteista edellä 46 kohdassa mainitussa asiassa Euroalliages vastaan komissio annetun tuomion yhteydessä. Neuvosto korostaa myös, että toimielimet ovat jo toteuttaneet toimenpiteitä vahingon uhkan perusteella. Minkään perusteella ei sen mukaan voida katsoa, että todisteilta edellytettäisiin korkeampaa tasoa vahingon uhkan kuin merkittävän vahingon alalla. Neuvosto väittää myös ottaneensa asianmukaisesti huomioon tutkimusajanjakson jälkeiset tiedot. Se kiistää tämän jälkeen kantajan argumentit, jotka koskevat yhteisön tuotannon haavoittuvaa tilaa tutkimusajanjakson lopulla ja polkumyynnillä tapahtuvan uuden tuonnin välitöntä uhkaa.

48 Komissio korostaa, että käsiteltävässä asiassa vahingon uhkan määritteleminen tehtiin erityisen huolellisesti, koska tutkimusajanjakson jälkeiset tiedot otettiin huomioon, mitä ei yleensä tehdä.

49 Perusasetuksen 9 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos tosiasioiden perusteella lopullisesti todetaan, että muun muassa vahinkoa on olemassa, lopullinen polkumyyntitulli otetaan käyttöön. Perusasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan ”käsitteellä ’vahinko’ tarkoitetaan, jollei toisin ilmoiteta, yhteisön tuotannonalalle aiheutunutta merkittävää vahinkoa, yhteisön tuotannonalaan kohdistuvaa merkittävän vahingon uhkaa tai merkittävää viivästystä yhteisön tuotannonalan perustamisessa”.

50 Perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdassa määritellään merkittävän vahingon uhkan olemassaolo seuraavasti:

”Merkittävän vahingon uhan on perustuttava tosiasioihin eikä pelkkiin väitteisiin, arveluihin tai etäisiin mahdollisuuksiin. Sellaisen olosuhteiden muutoksen, joka loisi tilanteen, jossa polkumyynti aiheuttaisi vahinkoa, on oltava selvästi nähtävissä ja välittömästi uhkaava.

Merkittävän vahingon uhan olemassaolon määrittämiseksi on tarkasteltava muun muassa sellaisia tekijöitä kuin

a) polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin sellainen huomattava kasvuvauhti yhteisön markkinoilla, joka on osoitus tuonnin tuntuvan kasvun todennäköisyydestä

b) riittävän vapaasti viejän käytettävissä oleva kapasiteetti tai sellaisen kapasiteetin välitön ja tuntuva kasvu, joka on osoitus polkumyynnillä yhteisön markkinoille tapahtuvan viennin tuntuvan kasvun todennäköisyydestä, ottaen huomioon muiden vientimarkkinoiden kyky ottaa vastaan lisävientiä

c) tuonnin tapahtuminen hinnoilla, joilla voitaisiin tuntuvasti alentaa hintoja tai estää hinnan korotukset huomattavissa määrin ja jotka todennäköisesti lisäisivät uuden tuonnin kysyntää

ja

d) tutkimuksen kohteena olevan tuotteen varastot.

Mikään näistä tekijöistä ei välttämättä yksinään ole ratkaiseva, vaan tarkasteltavien tekijöiden on yhdessä johdettava siihen päätelmään, että polkumyynnillä tapahtuva muu vienti on välittömästi uhkaavaa ja että jos suojatoimia ei toteuteta, aiheutuu merkittävää vahinkoa.”

51 Neuvosto katsoi käsiteltävässä asiassa, että yhteisön tuotannonalalle ei ollut aiheutunut merkittävää vahinkoa tutkimusajanjakson aikana, vaikka se oli haavoittuvassa tilassa kyseisen ajanjakson lopulla.

52 Katsottuaan, ettei yhteisön tuotannonalalle ollut aiheutunut merkittävää vahinkoa tutkimusajanjakson aikana, neuvosto totesi, että käsiteltävässä asiassa oli olemassa vahingon uhka.

53 Aluksi on muistutettava, että yhteisen kauppapolitiikan ja erityisesti kaupallisten suojatoimenpiteiden alalla unionin toimielimillä on laaja harkintavalta, koska ne taloudelliset, poliittiset ja oikeudelliset tilanteet, joita toimielinten on arvioitava, ovat monitahoisia (asia C-351/04, Ikea Wholesale, tuomio 27.9.2007, Kok., s. I-7723, 40 kohta ja asia C-373/08, Hoesch Metals and Alloys, tuomio 11.2.2010, Kok., s. I-951, 61 kohta). Tässä yhteydessä on katsottava, että vahingon uhkan tutkiminen edellyttää monitahoisten taloudellisten tilanteiden arviointia ja että tällaista arviointia koskeva tuomioistuinvalvonta kohdistuu näin ollen ainoastaan siihen, että menettelysääntöjä on noudatettu, että riitautetun valinnan perustaksi hyväksytyt tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin. Tämä rajallinen tuomioistuinvalvonta ei merkitse sitä, että unionin tuomioistuimet pidättyvät valvomasta toimielinten tulkintaa taloudellisluonteisista tiedoista. Unionin yleisen tuomioistuimen on erityisesti selvitettävä paitsi esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus, myös tarkasteltava, sisältävätkö nämä todisteet kaikki ne merkitykselliset seikat, jotka on otettava huomioon monitahoisen taloudellisen tilanteen arvioimiseksi, ja voidaanko niillä tukea niistä tehtyjä päätelmiä (ks. vastaavasti asia T-158/10, Dow Chemical v. neuvosto, tuomio 8.5.2012, 59 kohta).

54 On lisäksi korostettava, että perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan perusteella merkittävän vahingon uhan määrittelyn on perustuttava ”tosiasioihin eikä pelkkiin väitteisiin, arveluihin tai etäisiin mahdollisuuksiin”. Sellaisen olosuhteiden muutoksen, joka loisi tilanteen, jossa polkumyynti aiheuttaisi vahinkoa, on lisäksi oltava ”selvästi nähtävissä ja välittömästi uhkaava”. Tästä seuraa, että vahingon uhkan toteamisen on perustuttava suoraan asian tosiseikkoihin. Tästä seuraa niin ikään, että uhkaavan vahingon on tapahduttava pian.

55 Kantaja kiistää yhtäältä neuvoston päätelmän, jonka mukaan yhteisön tuotannonala oli haavoittuvassa tilassa tutkimusajanjakson lopulla, vaikkei sille aiheutunutkaan vahinkoa. Se kiistää toisaalta neuvoston päätelmän, joka koskee vahingon uhkan olemassaoloa.

Kolmannen kanneperusteen ensimmäisen osan ensimmäinen väite, joka koskee yhteisön tuotannonalan tilaa tutkimisajanjakson lopulla

56 Päätelläkseen, että yhteisön tuotannonala oli haavoittuvassa tilassa tutkimusajanjakson lopulla, toimielimet muistuttivat, että vuonna 2006 oli määrätty polkumyynnin vastaisia toimenpiteitä sen vahingon kompensoimiseksi, joka polkumyynnillä useista maista tapahtuva tuonti aiheutti. Yhteisön tuotannonala ei kuitenkaan voinut hyötyä täysimääräisesti markkinoiden laajenemisesta, koska polkumyynnillä tapahtuva tuonti korvattiin vuodesta 2006 lähtien Kiinasta tapahtuvalla tuonnilla. Yhteisön tuotannonalan täysimääräistä toipumista ei näin ollen saavutettu. Jos markkinaolosuhteet muuttuisivat, yhteisön tuotannonala olisi alttiina polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin mahdollisesti vahingollisille vaikutuksille. Näin tapahtui toimielinten mukaan jo aiemmin, kun kysyntä saavutti normaalitason, mikä johti polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden toteuttamiseen vuonna 2006 (riidanalaisen asetuksen 47-49 perustelukappale, tarkasteltuna yhdessä väliaikaista tullia koskevan asetuksen 87-89 perustelukappaleen kanssa).

57 Kantaja korostaa erityisesti ristiriitaisuuksia toimielinten päätelmien ja käsiteltävässä asiassa merkityksellisten taloudellisten tietojen välillä. Neuvosto kiistää kantajan argumentit ja esittää muun muassa taloudellisia ennusteita tai tietoja, jotka koskevat tutkimusajanjakson jälkeistä ajanjaksoa.

58 Aluksi on todettava, että vaikka neuvoston päätelmä yhteisön tuotannonalan tilasta tutkimusajanjakson lopulla toistetaan vahinkoa koskevassa osassa, se liittyy vahingon uhkaa koskevaan analyysiin. Komissio totesi erityisesti väliaikaista tullia koskevan asetuksen 126 perustelukappaleessa, että jos toimenpiteitä ei oteta käyttöön, Kiinasta polkumyynnillä tuleva tuonti aiheuttaa välitöntä merkittävää vahinkoa

”haavoittuvalle” yhteisön tuotannonalalle etenkin alenevan myynnin, markkinaosuuden, tuotannon ja kannattavuuden muodossa. Neuvosto vahvisti riidanalaisessa asetuksessa nimenomaisesti komission tätä koskevat päätelmät (riidanalaisen asetuksen 81 perustelukappale).

59 Ensiksi on muistutettava käsiteltävässä asiassa merkityksellisistä seikoista, jotka komissio mainitsi väliaikaista tullia koskevassa asetuksessa ja jotka osoittavat yhteisön tuotannonalan tilan kehityksen tarkasteluajanjaksolla eli tutkimusajanjakson loppuun saakka:

— yhteisön tuotanto kasvoi 7 prosenttia (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 67 perustelukappale)

— tuotantokapasiteetin käyttö kasvoi 9 prosenttia ja kohosi 90 prosenttiin tutkimusajanjaksolla ja käyttöaste oli korkea myös vuosina 2006 ja 2007 (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 69 perustelukappale)

— varastot kasvoivat 12 prosenttia, mutta komissio totesi kuitenkin, että suurin osa tuotannosta perustuu tilauksiin, minkä vuoksi ”tämän indikaattorin merkitys vahinkoanalyysin kannalta on vähäinen” (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 72 perustelukappale)

— yhteisön tuotannonalan myyntimäärä kasvoi 14 prosenttia (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 73 perustelukappale)

— yhteisön tuotannonalan markkinaosuus pieneni 5,2 prosenttiyksikköä (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 75 perustelukappale)

— työntekijämäärä pysyi vakaana (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 77 perustelukappale)

— tuottavuus kasvoi 7 prosenttia (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 78 perustelukappale)

— työntekijöiden keskipalkka kasvoi 16 prosenttia (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 79 perustelukappale)

— yhteisön tuotannonalan myyntihinnat kohosivat 21 prosenttia (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 80 perustelukappale)

— myynnin kannattavuus yhteisön tuotannonalan myynnissä etuyhteydettömille asiakkaille (ilmaistuna prosentteina nettomyynnistä) kohosi 27 prosenttia tai 3,3 prosenttiyksikköä ja oli 15,4 prosenttia tutkimusajanjaksolla, ja kannattavuus vuonna 2005 ja erityisesti vuosina 2006 ja 2007 oli myös erittäin suurta (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 82 perustelukappale)

— investointien tuotto eli voitto prosentteina investointien nettokirjanpitoarvosta kasvoi 10 prosenttia tai 4,6 prosenttiyksikköä ja oli 51,7 prosenttia tutkimusajanjaksolla oltuaan 85,1 ja 79,2 prosenttia vuosina 2006 ja 2007 (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 82 perustelukappale)

— operatiiviseen toimintaan perustuva nettokassavirta kasvoi 73 prosenttia ja oli 634 miljoonaa euroa tutkimusajanjaksolla, ja komissio sitä paitsi täsmensi, ettei ”ollut merkkejä siitä, että yhteisön tuotannonalalla olisi ollut ongelmia pääoman saamisessa” (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 84 perustelukappale)

— yhteisön tuotannonalan vuotuiset investoinnit lisääntyivät 185 prosenttia ja olivat 284 miljoonaa euroa tutkimusajanjaksolla (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 85 perustelukappale).

60 Neuvosto vahvisti nämä seikat riidanalaisen asetuksen 46 perustelukappaleessa.

61 Tästä on todettava, että lukuun ottamatta yhteisön tuotannonalan markkinaosuuden kehittymistä edellä mainitut taloudelliset tekijät ovat kaikki positiivisia ja kuvaavat tuotannonalaa, jonka tilanne on vahva eikä hauras tai haavoittuva, kuten kantaja perustellusti lähinnä väittää. Komissio totesi lisäksi itse väliaikaista tullia koskevan asetuksen 88 perustelukappaleessa, että ”yhteisön tuotannonalalle aiheutunut vahinko oli vähäinen eikä johtanut merkittäviin taloudellisiin ongelmiin”. Tällä toteamuksella pyritään lähinnä osoittamaan – kun otetaan huomioon sisämarkkinoiden tilanne asianomaisella ajanjaksolla eli tutkimusajanjakson päättymiseen saakka –, että yhteisön tuotannonala ei ollut haavoittuvassa tilassa eli sille ei voinut aiheutua vahinkoa Kiinasta peräisin olevasta tuonnista. Pelkästään neuvoston kirjelmissään mainitsemalla seikalla, jonka mukaan yhteisön tuotannonala menetti joitakin prosenttiyksiköitä markkinaosuuksistaan asianomaisella ajanjaksolla, ei voida tukea päätelmää, jonka mukaan yhteisön tuotannonalan tila oli haavoittuva tutkimusajanjakson lopulla. Tämä seikka on lisäksi suhteutettava siihen, että yhteisön tuotannonalalla oli merkittävä eli 63,6 prosentin markkinaosuus tutkimusajanjaksolla ja että sen myynnin määrä kasvoi yli 14 prosenttia kyseisellä ajanjaksolla. Se on myös suhteutettava siihen, että muista kolmansista maista peräisin olevan polkumyynnittä tapahtuneen tuonnin määrä kasvoi 35 prosenttia kyseisen ajanjakson aikana (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 142 perustelukappale) ja että tätä tuontia vastaava markkinaosuus kasvoi 7,8 prosentista 8,5 prosenttiin. Kaikki nämä seikat huomioiden on näin ollen katsottava, että toimielinten päätelmää, jonka mukaan yhteisön tuotannonalan tila oli haavoittuva tutkimusajanjakson lopulla, ei tueta tässä asiassa merkityksellisin taloudellisin tiedoin (samankaltaisesti muiden taloudellisten tietojen kanssa: yhdistetyt asiat T-163/94 ja T-165/94, NTN Corporation ja Koyo Seiko v. neuvosto, tuomio 2.5.1995, Kok., s. II-1381, 95 ja 96 kohta).

62 Riidanalaisessa asetuksessa tai toimielinten kirjelmissä unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyillä muilla seikoilla ei voida kumota tätä päätelmää.

63 On erityisesti todettava, että toimielinten mainitsemalla seikalla, jonka mukaan yhteisön tuotannonala olisi alttiina polkumyynnillä tapahtuvan myynnin mahdollisille vahingollisille vaikutuksille, jos markkinaolosuhteet muuttuisivat (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 89 perustelukappale, jonka neuvosto vahvisti riidanalaisen asetuksen 47 perustelukappaleessa), voidaan tarvittaessa määrittää haavoittuva tila tulevaisuudessa. Tämä seikka on siis tehoton sen päätelmän tekemiseksi, että yhteisön tuotannonala oli haavoittuvassa tilassa tutkimusajanjakson lopulla. Tämä pätee myös neuvoston kirjelmissään unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämiin seikkoihin, jotka koskevat tutkimusajanjakson jälkeisiä taloudellisia tietoja, ja päätelmiin, jotka neuvosto niistä teki ja jotka koskivat yhteisön tuotannonalan tilan heikentymistä. On myös korostettava, että unionin tuomioistuimet ovat jo katsoneet toimielinten mainitseman seikan, joka koskee taloudellisen tilanteen heikentymistä, perustuvan oikeudelliseen virheeseen, koska perusasetuksen vahingon analyysiä koskevassa osassa säädetään nimenomaisesti, että kysynnän supistumisen kaltaisia tekijöitä ei voida pitää polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin aiheuttamana (asia C-245/95 P, komissio v. NTN ja Koyo Seiko, tuomio 10.2.1998, Kok., s. I-401, 43 kohta ja edellä 61 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat NTN Corporation ja Koyo Seiko v. neuvosto, tuomion 97-99 kohta; ks. myös Japanista peräisin olevien kuulalaakerien, joiden suurin ulkohalkaisija on yli 30 millimetriä, tuonnissa asetuksella (ETY) N:o 1739/85 käyttöön otetun lopullisen polkumyyntitullin muuttamisesta 28.9.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2849/92 (EYVL L 286, s. 2) 35 perustelukappale, jota edellä mainitut kaksi tuomiota koskevat).

64 Komission väliaikaista tullia koskevan asetuksen 87 perustelukappaleessa esittämää ja neuvoston riidanalaisen asetuksen 46 perustelukappaleessa vahvistamaa seikkaa, jonka mukaan Kiinasta peräisin olevan tuonnin kasvun vaikutuksesta yhteisön tuotannonala ei pystynyt ”investoimaan ja lisäämään tuotantokapasiteettiaan markkinoiden laajentumisen mukaisesti”, ei tueta tässä asiassa merkityksellisillä seikoilla. Aiemmin mainituista luvuista ilmenee ensinnäkin selvästi, että yhteisön tuotannonala ei ollut kykenemätön investoimaan, koska sen vuotuiset investoinnit kasvoivat 185 prosenttia asianomaisen ajanjakson aikana. Kuten väliaikaista tullia koskevan asetuksen 91 ja 92 perustelukappaleesta ilmenee, vahingon uhkan olemassaolo perustuu käsiteltävässä asiassa nähtävissä olevaan ja välittömästi uhkaavaan vaaraan siitä, että yhteisön kulutus laskee lyhyessä ajassa merkittävästi. Komission arviot

perustuivat julkaistuihin tietoihin sekä yhteisön tuotannonalan toimittamiin tietoihin. Toimielimet ovat myös useaan otteeseen muistuttaneet, että yhteisön markkinoiden kasvu oli luonteeltaan ”poikkeuksellista” (ks. mm. väliaikaista tullia koskevan asetuksen 87 perustelukappale sekä riidanalaisen asetuksen 47 ja 48 perustelukappale). On näin ollen olemassa ilmeinen ristiriita yhtäältä sen, että väitetään, että Kiinasta peräisin olevan tuonnin vuoksi yhteisön tuotannonala ei pystynyt kehittämään tuotantokapasiteettiaan, ja toisaalta sen välillä, että esitetään yhteisön markkinoiden kasvaneen poikkeuksellisesti ja kysynnän merkittävän supistumisen vaaran olevan välitön. Toimielinten toteamissa käsiteltävän asian olosuhteissa olisi päinvastoin loogista, että yhteisön tuotannonala ei kehittäisi tuotantokapasiteettiaan. Lopuksi on muistutettava, että komissio totesi itse väliaikaista tullia koskevan asetuksen 88 perustelukappaleessa, että ”yhteisön tuotannonalalle aiheutunut vahinko oli vähäinen eikä johtanut merkittäviin taloudellisiin ongelmiin”. Tällä toteamuksella pyritään selkeästi vähättelemään Kiinasta peräisin olevan polkumyynnillä toteutetun tuonnin vaikutusta yhteisön tuotannonalan tilaan asianomaisella ajanjaksolla.

65 Toimielinten väitteistä, joiden mukaan yhteisön tuotannonala ei toipunut täysin vuotta 2006 edeltäneistä polkumyyntikäytännöistä, on todettava lopuksi, että ne eivät perustu mihinkään konkreettisiin seikkoihin. Ei erityisesti ole esitetty seikkoja, joilla voitaisiin määrittää, mitä toimielimet tarkoittavat yhteisön tuotannonalan ”toipumisella täysin”, kun otetaan muun muassa huomioon edellä mainitut taloudelliset tiedot. Kantaja väittää näin ollen perustellusti kirjelmissään, että toimielimet eivät ole osoittaneet, ettei yhteisön tuotannonala ollut toipunut aikaisemmasta polkumyynnistä.

66 Kaikki nämä seikat ja muun muassa se seikka huomioiden, että toimielinten päätelmää ei ole tuettu tässä asiassa merkityksellisin tiedoin, on katsottava, että neuvosto teki ilmeisen arviointivirheen, kun se vahvisti komission päätelmän, jonka mukaan yhteisön tuotannonalan tila oli haavoittuva tutkimusajanjakson lopulla.

Kolmannen kanneperusteen ensimmäisen osan toinen väite, joka koskee vahingon uhkan olemassaoloa

67 Riidanalainen asetus, joka tältä osin noudattaa väliaikaista tullia koskevan asetuksen rakennetta, jakautuu kahteen osaan. Ensimmäinen osa koskee ”yhteisön kulutuksen, tarkasteltavana olevasta maasta tulevan tuonnin ja yhteisön tuotannonalan tilanteen todennäköistä kehitystä tutkimusajanjakson jälkeen” (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 90-112 perustelukappale ja riidanalaisen asetuksen 50-65 perustelukappale). Toinen osa koskee nimenomaisesti ”vahingon uhkaa” (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 113-125 perustelukappale ja riidanalaisen asetuksen 66-81 perustelukappale).

68 On korostettava, että riidanalaisessa asetuksessa neuvosto vahvisti komission päätelmän, jonka mukaan vahingon uhka oli olemassa ”tutkimusajanjakson lopulla” (riidanalaisen asetuksen 81 perustelukappale), vaikka se otti huomioon tutkimusajanjakson jälkeisellä ajanjaksolla käytettävissä olleet tiedot.

69 Riidanalaisen asetuksen ensimmäisestä osasta on todettava, että tutkimusajanjakson jälkeiset tiedot vahvistavat toimielinten ennusteen yhteisön markkinoiden supistumisesta. Erityisesti riidanalaisen asetuksen 51 perustelukappaleessa mainitut seikat osoittavat, että tutkimusajanjakson lopun, joka oli 30.6.2008, ja maaliskuun 2009 välisenä aikana yhteisön kulutus laski 27,7 prosenttia. On kuitenkin muistutettava, että kysynnän supistumisen kaltaisia vahinkotekijöitä ei voida pitää polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin aiheuttamana (ks. edellä 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 Riidanalaisen asetuksen toisen osan, joka on nimenomaisesti tämän oikeudenkäynnin kohteena, osalta neuvoston päätelmä perustuu neljän tekijän analyysiin. Näissä tekijöissä toistetaan perusasetuksella asetetut kriteerit. Ne kattavat polkumyyntituonnin kehityksen (riidanalaisen asetuksen 66-68 perustelukappale), viejien käyttämättömän kapasiteetin (riidanalaisen asetuksen 69-71 perustelukappale), Kiinasta tulevan tuonnin hinnat (riidanalaisen asetuksen 72 ja 73 perustelukappale) sekä varastot (riidanalaisen asetuksen 74 perustelukappale). Neuvosto katsoi tästä viimeisestä tekijästä lähinnä, ettei se ollut ratkaiseva vahingon uhkan analysoimiseksi.

71 Kantajan argumentit keskittyvät Kiinasta peräisin olevan tuonnin määrälliseen kehitykseen ja hintakehitykseen sekä muihin vientimarkkinoihin kiinalaisviejien käytettävissä oleva kapasiteetti huomioiden. Kantaja väittää lähinnä, että komission ennusteiden, jotka neuvosto vahvisti, ja tutkimusajanjakson jälkeisten tietojen välillä on ristiriitaisuuksia ja että muiden vientimarkkinoiden analyysi on puutteellista.

72 Polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin kehityksestä komissio totesi ensinnäkin, että yhteisön markkinoiden yleistilanteen laskevalla suuntauksella ei ”olisi ollut huomattavampaa vaikutusta polkumyynnillä tapahtuneen tuonnin määrien kehitykseen” (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 115 perustelukappale). Se lisäsi, että tätä tekijää koskevien tulosten ei pitäisi perustua pelkästään polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin absoluuttisen määrän kehityksen havainnointiin, vaan niissä olisi otettava myös huomioon markkinaolosuhteet, joissa kehitys tapahtuu, ja se, olisivatko ne voineet vaikuttaa polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin markkinaosuuden kasvamiseen tai pienenemiseen. Se katsoi tässä yhteydessä, että polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin markkinaosuus oli ”kasvanut merkittävästi” tarkastelujaksolla mutta että ”suuntaus ei [osoittanut] mitään merkkejä pysähtymisestä tai kääntymisestä” kaudella, jolla kysyntä oli jo alkanut supistua. Komissio katsoi tästä seuraavaa (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 116 perustelukappale): ”Tämän vuoksi polkumyynnillä Kiinasta tulevan tuonnin markkinaosuus lisääntyy edelleen [ja] polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin paine yhteisön markkinoilla lisääntyy todennäköisesti merkittävästi.”

73 Tästä on todettava, että riidanalaisessa asetuksessa mainittujen tietojen mukaan Kiinasta peräisin olevan tuonnin määrä väheni tutkimusajanjakson jälkeisellä ajanjaksolla absoluuttisesti tarkasteltuna erittäin voimakkaasti, minkä kantaja perustellusti toteaa kirjelmissään. Riidanalaisen asetuksen 52 perustelukappaleessa esitetyn taulukon mukaan kyseinen tuonti nimittäin väheni 24,6 prosenttia. Suhteellisesti tarkasteltuna kyseistä tuontia vastaavan markkinaosuuden kasvu oli pieni eli 0,7 prosenttiyksikköä kyseisellä ajanjaksolla.

74 Komission edellä mainittu väite, jonka mukaan yhteisön markkinoiden yleisellä tilanteella ei ollut ”huomattavaa” vaikutusta Kiinasta peräisin olevan tuonnin ”määrän kehitykseen” ja että tämän tuonnin aiheuttama paine yhteisön markkinoilla lisääntyy todennäköisesti ”merkittävästi”, on ristiriidassa niiden tutkimusajanjakson jälkeisten tietojen kanssa, jotka neuvosto otti huomioon riidanalaisessa asetuksessa.

75 Neuvosto ei näe riidanalaisessa asetuksessa ristiriitaa komission väitteiden ja kyseessä olevien taloudellisten tietojen välillä. Se tulkitsee väliaikaista tullia koskevan asetuksen 116 perustelukappaletta tämän osalta ja toteaa, että ”oleellista ei kuitenkaan ole tämän tuonnin absoluuttinen määrä, vaan sen suhteellinen merkitys kulutukseen verrattuna, toisin sanoen sen markkinaosuus yhteisön kokonaismarkkinoista”. Se toteaa tästä, että suhteellisesti tarkasteltuna Kiinasta peräisin oleva tuonti on ”hieman kasvattanut” markkinaosuuttaan (riidanalaisen asetuksen 68 perustelukappale).

76 Vaikka komissio todellakin vetosi Kiinasta peräisin olevan tuonnin määrän kehitykseen absoluuttisesti mutta myös suhteellisesti tarkasteltuna, se kuitenkin perusti päättelynsä kyseisen määrän ”merkittävään”kehitykseen. Se katsoi tässä yhteydessä, että tämän polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin aiheuttama paine yhteisön markkinoilla lisääntyy todennäköisesti ”merkittävästi”.

77 Väliaikaista tullia koskevan asetuksen 116 perustelukappaleen tämän tulkinnan vahvistavat saman asetuksen muut perustelukappaleet. Komissio totesi näin ollen väliaikaista tullia koskevan asetuksen 95 perustelukappaleessa, että vaikka supistuvien markkinoiden seurauksena tuonnin ”kokonaiskysyntä” vähenisikin – eikä vähenemisen uskottu olevan kovinkaan merkittävä – Kiinasta tuleva tuonti lisäisi kuitenkin suhteellisesti markkinaosuuttaan. Se pysytti kantansa väliaikaista tullia koskevan asetuksen 133 perustelukappaleessa ja totesi, että kulutuksen alkavalla supistumisella ”ei siis ollut [ollut] vaikutusta tuonnin määrään”, vaan tuonnin markkinaosuus päinvastoin kasvoi. Se lisäsi, että ”ei ole syytä uskoa, että samanlaisessa, vieläkin huonommassa lyhyen aikavälin skenaariossa, suuntaus kääntyisi”.

78 Komission väliaikaista tullia koskevan asetuksen aikaisten ennusteiden ja tutkimusajanjakson jälkeisen ajanjakson taloudellisten tietojen, jotka neuvosto otti huomioon riidanalaisessa asetuksessa, välillä on siis huomattava ero. Tässä vaiheessa on muistutettava, että yksi kriteereistä vahingon uhkan olemassaolon toteamiselle on polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin sellainen huomattava kasvuvauhti yhteisön markkinoilla, joka on osoitus tuonnin ”tuntuvan” kasvun todennäköisyydestä (perusasetuksen 3 artiklan 9 kohta). Neuvosto itse kuitenkin väitti riidanalaisessa asetuksessa, että Kiinasta peräisin oleva tuonti oli ”hieman kasvattanut” markkinaosuuttaan tutkimusajanjakson jälkeisellä ajanjaksolla (riidanalaisen asetuksen 68 perustelukappale). Tämä Kiinasta peräisin olevan tuonnin vähäinen kasvu suhteellisesti tarkasteltuna ja sen voimakas lasku absoluuttisesti tarkasteltuna ei tue toteamusta siitä, että käsiteltävässä asiassa oli todennäköistä, että tuonti kasvaisi merkittävästi. On lisäksi suhteutettava Kiinasta peräisin olevan tuonnin markkinaosuuden 0,7 prosenttiyksikön kasvu yhteisön tuotannonalan tuotteiden markkinaosuuden 0,1 prosenttiyksikön laskuun tutkimusajanjakson jälkeisellä ajanjaksolla (riidanalaisen asetuksen 53 perustelukappale).

79 Viejien käyttämättömän kapasiteetin osalta toimielinten analyysi koski yhtäältä varsinaista käyttämätöntä tuotantokapasiteettia ja toisaalta riskiä Kiinasta peräisin olevan viennin uudelleensuuntauksesta yhteisön markkinoille.

80 Tästä on muistutettava, että perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan mukaan toimielinten on tutkittava muun muassa riittävän vapaasti viejän käytettävissä oleva kapasiteetti tai sellaisen kapasiteetin välitön ja tuntuva kasvu, joka on osoitus polkumyynnillä yhteisön markkinoille tapahtuvan viennin tuntuvan kasvun todennäköisyydestä, ottaen huomioon muiden vientimarkkinoiden kyky ottaa vastaan lisävientiä.

81 Tässä yhteydessä on todettava, että kun toimielimet arvioivat riskiä viennin uudelleensuuntauksesta unioniin – tuotantokapasiteetin kasvun ja viejämaan viennin valossa –, niiden on otettava huomioon paitsi muiden vientimarkkinoiden olemassaolo myös sisäisen kulutuksen mahdollinen kehitys viejämaassa (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 61 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat NTN Corporation ja Koyo Seiko, tuomion 109 kohta).

82 Käsiteltävässä asiassa komissio katsoi, että Kiinassa oli merkittävää käyttämätöntä tuotantokapasiteettia ja että kiinalaisviejät pyrkivät aikaisempaa voimakkaammin vientiin, ja totesi sitten, että Kiinasta yhteisöön suuntautuvan viennin prosenttiosuus Kiinan kokonaisviennistä lisääntyi merkittävästi ”vuoden 2005 ja tutkimusajanjakson välillä 1 prosentista 9 prosenttiin”. Se totesi lisäksi, että ”muita tärkeitä markkinoita [olivat] Yhdysvallat 36 prosentilla (31 % vuonna 2007), Algeria 6 prosentilla (2 % vuonna 2006) ja Etelä-Korea 6 prosentilla (3 % vuonna 2005)” ja että tämän perusteella voitiin odottaa, ”että merkittävä osa tuoreesta ylikapasiteetista suunnataan [Euroopan] markkinoille” ja että ”piakkoin on odotettavissa joidenkin näiden markkinoiden, etenkin Yhdysvaltojen markkinoiden, huomattavaa kutistumista” (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 119 perustelukappale). Neuvosto vahvisti riidanalaisessa asetuksessa komission näkemykset lisäseikkoja esittämättä.

83 Kuten kantaja perustellusti kirjelmissään huomauttaa, on todettava, että toimielimet eivät ottaneet analyysissään huomioon ”muiden vientimarkkinoiden kykyä ottaa vastaan lisävientiä”, mitä perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdassa edellytetään. Väliaikaista tullia koskevan asetuksen 119 perustelukappaleesta nimittäin ilmenee, että komissio mainitsi Yhdysvallat, Algerian ja Etelä-Korean yksinomaan osoittaakseen, mitä osaa nämä maat edustivat Kiinan kokonaisviennistä. Mitään nimenomaisia tietoja kyseisten markkinoiden kehityksestä ja niiden mahdollisesta kyvystä ottaa vastaan lisävientiä ei esitetty. Komissio kuitenkin katsoi ”tämän pohjalta”, että ”merkittävä osa tuoreesta ylikapasiteetista suunnataan [Euroopan] markkinoille”. Jos tuotantokapasiteetti Kiinassa sekä vientimäärät kasvoivat, kuten toimielimet väittävät (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 118 perustelukappale), ja jos samanaikaisesti kolmen edellä mainitun maan osuus Kiinan kokonaisviennistä kasvoi, kuten ilmenee väliaikaista tullia koskevan asetuksen 119 perustelukappaleesta, tämä merkitsee, että vientimäärät kyseisiin kolmeen maahan kasvoivat niin ikään. Ainoa osoitus muiden maiden markkinoiden kehityksestä on väite, jonka mukaan piakkoin on myös odotettavissa ”joidenkin näiden

markkinoiden, etenkin Yhdysvaltojen markkinoiden, huomattavaa kutistumista”. Paitsi että tämä väite on epätarkka erityisesti asianomaisten maiden ja määrien osalta ja että se esitetään komission katsottua, että merkittävä osa tuoreesta ylikapasiteetistä suunnataan Euroopan markkinoille, se on suhteutettava siihen, että toimielimet ennustivat myös unionin markkinoiden osalta kysynnän selvää supistumista. Tämä jälkimmäinen seikka kuitenkin puuttuu toimielinten analyysistä, joka koskee kiinalaisviennin mahdollista uudelleensuuntausta unionin markkinoille.

84 On lisäksi korostettava, etteivät toimielimet vedonneet missään vaiheessa Kiinan sisäisiin markkinoihin eivätkä siihen, mikä vaikutus kyseisillä markkinoilla voisi olla lisätuotantokapasiteetin mahdolliseen absorboimiseen. Toimielimet vetosivat yksinomaan viennin osuuteen suhteessa otokseen valittujen vientiä harjoittavien tuottajien kokonaismyyntiin. Tämä seikka, johon neuvosto niin ikään vetosi kirjelmissään unionin yleisessä tuomioistuimessa, on kuitenkin tehoton, kun on kyse sen määrittämisestä, voivatko Kiinan sisäiset markkinat absorboida merkittävän käyttämättömän tuotantokapasiteetin.

85 Komissio totesi lopuksi väliaikaista tullia koskevan asetuksen 119 perustelukappaleessa, että Kiinasta unioniin suuntautuvan viennin prosenttiosuus lisääntyi merkittävästi asianomaisella ajanjaksolla. Tätä toteamusta on kuitenkin tarkasteltava suhteessa siihen seikkaan, jonka toimielimet itse useaan otteeseen mainitsivat ja jonka mukaan kyseinen vienti ”korvasi” muun muassa Venäjältä ja Ukrainasta peräisin olevan tuonnin, johon on sovellettu polkumyyntitulleja vuodesta 2006. Komissio sitä paitsi totesi väliaikaista tullia koskevan asetuksen 130 perustelukappaleessa ”selvän ajallisen yhteyden” kiinalaisten tuotteiden markkinaosuuden nopean kasvun sekä Venäjältä ja Ukrainasta – ”jotka olivat tärkeimpiä kilpakumppaneita hintojen osalta” – tulevan tuonnin markkinaosuuden merkittävän heikkenemisen välillä. Viennin todennäköistä uudelleensuuntausta koskevassa analyysissään toimielimet eivät kuitenkaan missään vaiheessa vedonneet tähän seikkaan, jolla on kuitenkin merkitystä sikäli kuin ”hintojen osalta tärkeimpien kilpakumppanien” häviäminen on ainakin osittain selitettävissä unioniin kohdistuneen kiinalaisviennin prosenttiosuuden kasvulla asianomaisella ajanjaksolla.

86 Kolmanneksi on todettava, että komissio väitti väliaikaista tullia koskevassa asetuksessa Kiinasta peräisin olevan tuonnin hinnasta, ettei ollut ”syytä” uskoa, että taloudellisessa ympäristössä, jossa kysyntä on supistunut merkittävästi, ”alhaisilla hinnoilla olisi taipumuksena kohota”. Sen mukaan tavarantoimittajan kannalta kulutuksen supistuessa ”matalien hintojen odotetaan päinvastoin pysyvän matalina”, jotta saataisiin hankittua suurempi markkinaosuus tai edes säilytettyä olemassa oleva markkinaosuus ja vahvistettua sitä (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 121 perustelukappale). Se päätteli tästä, että polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin erittäin alhaisten hintojen negatiivinen vaikutus on kahtalainen. Yhtäältä merkittävät hintaerot aiheuttavat todennäköisesti siirtymisen kohti polkumyyntituontia, koska käyttäjät todennäköisemmin ostavat suurempia määriä tavaroita, joita myydään halvoilla hinnoilla. Toisaalta ostajat todennäköisesti käyttävät näin alhaisten markkinahintojen esiintymistä neuvotteluvälineenä saadakseen alennettua yhteisön tuottajien ja muiden lähteiden tarjoamia hintoja, mikä sekä vähentää määriä että alentaa hintoja (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 123 perustelukappale).

87 Kuten riidanalaisen asetuksen 52 perustelukappaleessa olevasta taulukosta ilmenee, tutkimusajanjakson jälkeiset tiedot osoittavat, että toisin kuin komissio väitti, Kiinasta peräisin olevan tuonnin hinnat nousivat voimakkaasti yhteisön markkinoiden supistumisen yhteydessä, kuten kantaja perustellusti toteaa kirjelmissään. Käytettävissä olevissa tiedoissa vedotaan Kiinasta peräisin olevan tuonnin hintojen yli 35 prosentin kasvuun tutkimusajanjakson jälkeisellä ajanjaksolla (riidanalaisen asetuksen 52 perustelukappale). Samanaikaisesti yhteisön tuotannonalan hinnat nousivat 18,7 prosenttia (riidanalaisen asetuksen 53 perustelukappale). Tästä on todettava, että toisin kuin komissio vaikuttaa esittävän väliaikaista tullia koskevassa asetuksessa, kysynnän supistuminen ei väistämättä vaikuta hintatasoon. Talouden toimija, joka havaitsee kysynnän supistuneen, voi nimittäin valita myyntimääränsä vähenemisen ja hintojensa alentamisen välillä.

88 Neuvosto ei esitä riidanalaisen asetuksen 73 perustelukappaleessa ensimmäistäkään seikkaa, jolla selitettäisiin ristiriita, joka vallitsee komission esittämien seikkojen ja tutkimusajanjakson jälkeisen ajanjakson tietojen välillä. Neuvosto tyytyy toteamaan, että hintojen nousu oli jo todettu väliaikaista tullia koskevassa asetuksessa. Vaikka on toki totta, että komissio oli vedonnut väliaikaista tullia koskevan asetuksen 98 ja 122 perustelukappaleessa tähän hintojen nousuun tutkimusajanjakson jälkeen ja katsonut, että se johtui raaka-aineiden ja energian hintojen noususta, se oli täsmentänyt, että tämän jälkimmäinen nousu tapahtui vuoden 2008 huhti- ja lokakuun välillä. Riidanalaisessa asetuksessa neuvosto ei kuitenkaan täsmennä mitenkään muun muassa raaka-aineiden ja energian hintojen kehitystä tutkimusajanjakson jälkeisen ajanjakson osalta eikä anna tätä koskevia lisäselityksiä. Tätä epätäsmällisyyttä on lisäksi tarkasteltava suhteessa tiettyjen asianosaisten esittämiin argumentteihin, jotka neuvosto mainitsee riidanalaisen asetuksen 93 perustelukappaleessa ja joiden mukaan tietyt tuottajat tekivät kiinteähintaisia sopimuksia rautamalmin ja muiden tärkeimpien tuotantopanosten toimittajien kanssa, minkä vuoksi kyseiset tuottajat eivät voineet hyötyä raaka-aineiden ”erittäin jyrkästä hinnanlaskusta, joka alkoi heti tutkimusajanjakson jälkeen”. Neuvosto ei asettanut tätä väitettä kyseenalaiseksi riidanalaisessa asetuksessa.

89 Neuvosto vetoaa riidanalaisen asetuksen 73 perustelukappaleessa myös ”samankaltaisuuteen” yhteisön tuotannonalan hintojen vaihtelussa. Samankaltaisuus hintojen vaihtelussa ei kuitenkaan ilmene tutkimusajanjakson jälkeisistä taloudellisista tiedoista, koska yhteisön tuotannonalan hinnat nousivat 18,7 prosenttia, kun taas samanaikaisesti tuonti Kiinasta nousi yli 35 prosenttia (riidanalaisen asetuksen 52 ja 53 perustelukappale). Ero yhteisön tuotannonalan myyntihintojen ja Kiinasta peräisin olevan tuonnin myyntihintojen välillä pieneni näin ollen huomattavasti ja oli 476 euroa/t tutkimusajanjaksolla ja 448 euroa/t tutkimusajanjakson jälkeisellä ajanjaksolla. Ilmaistuna prosenttiosuutena yhteisön tuotannonalan myyntihinnasta tämä ero hinnoissa oli siis 40 prosenttia tutkimusajanjaksolla ja 30 prosenttia tutkimusajanjakson jälkeisellä ajanjaksolla.

90 On joka tapauksessa niin, että vaikka asianomaisen tuotteen hintojen nousu tutkimusajanjakson jälkeisen ajanjakson osalta voitaisiin selittää raaka-aineiden ja energian hintojen nousulla, tällä seikalla ei voida tukea komission väliaikaista tullia koskevan asetuksen 123 perustelukappaleessa tekemää päätelmää Kiinasta peräisin olevan tuonnin ”erittäin alhaisten” hintojen negatiivisesta vaikutuksesta yhteisön tuotannonalan hintoihin ja määriin. Tästä on muistutettava, että yksi kriteereistä vahingon uhkan olemassaolon toteamiseksi on tuonnin tapahtuminen hinnoilla, joilla voitaisiin ”tuntuvasti alentaa” hintoja tai ”estää hinnan korotukset huomattavissa määrin” (perusasetuksen 3 artiklan 9 kohta). Kun otetaan huomioon tutkimusajanjakson jälkeiset tiedot, käsiteltävän asian tosiseikoista ei ilmene, että perusasetuksessa säädetyn kriteerin voitaisiin katsoa täyttyneen. ”Erittäin alhaisten” hintojen negatiivisesta vaikutuksesta yhteisön tuotannonalan määriin, mihin komissio vetoaa väliaikaista tullia koskevan asetuksen 123 perustelukappaleessa, on todettava, että yhteisön tuotannonalan markkinaosuus tutkimusajanjakson jälkeisellä ajanjaksolla laski vain 0,1 prosenttiyksikköä.

91 Yhteenvetona on näin ollen todettava, että perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdassa säädetyistä neljästä tekijästä, jotka koskevat vahingon uhkan analyysiä, toimielimet katsovat, ettei yksi tekijä (varastot) ole ratkaiseva, kaksi tekijää ovat ristiriitaisia neuvoston riidanalaisessa asetuksessa vahvistamien komission ennusteiden ja tutkimusajanjakson jälkeisen ajanjakson merkityksellisten tietojen välillä (tuonnin määrä ja hinta) ja yhdessä tekijässä (viejän kapasiteetti ja viennin uudelleensuuntauksen vaara) on puutteita huomioon otettavien merkityksellisten seikkojen osalta. Nämä ristiriitaisuudet ja puutteet on suhteutettava perusasetuksessa säädettyihin vaatimuksiin, joiden mukaan vahingon uhkan on perustuttava ”tosiseikkoihin eikä pelkkiin väitteisiin, otaksumiin ja etäisiin mahdollisuuksiin”, ja olosuhteiden muutoksen, joka synnytti tilanteen, jossa polkumyynti aiheutti vahinkoa, on oltava ”selvästi nähtävissä ja välittömästi uhkaava”.

92 Kaikki nämä seikat ja se ensimmäisen väitteen yhteydessä esitetty seikka huomioiden, että neuvosto teki ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että yhteisön tuotannonalan tila oli haavoittuva tutkimusajanjakson lopulla, on todettava, että neuvosto rikkoi perusasetuksen 3 artiklan 9 kohtaa

katsoessaan käsiteltävässä asiassa, että vahingon uhka oli olemassa. Neuvosto rikkoi näin ollen myös perusasetuksen 9 artiklan 4 kohtaa määräämällä lopullisen polkumyyntitullin kantajan valmistamien tuotteiden viennille ja määräämällä tälle viennille asetettujen väliaikaisten tullien kantamisesta.

93 Kantajan esittämän kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hyväksyttävä. Koska riidanalainen asetus perustuu toteamukseen vahingon uhkasta ja koska neuvosto teki tätä koskevan virheen, kyseinen asetus on kumottava siltä osin kuin siinä määrätään polkumyyntitulleja kantajan valmistamien tuotteiden viennille ja siltä osin kuin se koskee tämän viennille asetettujen väliaikaisten tullien kantamista, eikä kolmannen kanneperusteen toista osaa tai muita kanteen tueksi esitettyjä perusteita tarvitse tutkia.

Oikeudenkäyntikulut

94 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on hävinnyt asian ja kantaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, neuvosto on velvoitettava korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.

95 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen komissio, joka on osallistunut oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen neuvoston vaatimuksia, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

96 Väliintulijoina olevat yritykset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan kantajan tätä koskevien vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta tiettyjen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien raudasta tai teräksestä valmistettujen saumattomien putkien tuonnissa sekä tässä tuonnissa käyttöön otetun väliaikaisen tullin lopullisesta kantamisesta 24.9.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 926/2009 kumotaan siltä osin kuin siinä määrätään polkumyyntitulleja Hubei Xinyegang Steel Co. Ltd:n valmistamien tuotteiden viennille ja siltä osin kuin se koskee kyseiselle viennille asetettujen väliaikaisten tullien kantamista.

2) Euroopan unionin neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Hubei Xinyegang Steel Co:n oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

4) ArcelorMittal Tubular Products Ostrava a.s., ArcelorMittal Tubular Products Roman SA, Benteler Stahl/Rohr GmbH, Ovako Tube & Ring AB, Rohrwerk Maxhütte GmbH, Dalmine SpA, Silcotub SA, TMK-Artrom SA, Tubos Reunidos SA, Vallourec Mannesmann Oil & Gas France, V & M France, V & M Deutschland GmbH, Voestalpine Tubulars GmbH ja Železiarne Podbrezová a.s. vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Forwood Dehousse Schwarcz

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä tammikuuta 2014.

Allekirjoitukset