JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
19 päivänä tammikuuta 2012 [1]

Asia C-337/09 P

Euroopan unionin neuvosto
vastaan

Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd

Muutoksenhaku — Yhteinen kauppapolitiikka — Polkumyynti — Asetuksen (EY) N:o 384/96 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohta — Muut kuin markkinatalousmaat — Markkinatalousolosuhteissa toimivan yrityksen asema (markkinataloudessa toimivan yrityksen asema) — Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan glyfosaatin tuonti

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävällä polkumyyntitapauksella on perustava merkitys Euroopan unionin ja joidenkin eteenpäin pyrkivien siirtymätalousmaiden, kuten Kiinan kansantasavallan, tuleville kauppasuhteille. Nämä maat ovat tällä hetkellä siirtymässä suunnitelmataloudesta markkinatalouteen, mutta ne katsotaan vielä kuuluviksi luokkaan ”muut kuin markkinatalousmaat”.

2. On selvitettävä, voivatko tällaisissa maissa toimivat ja valtiollisten elinten määräysvallassa olevat yritykset vedota polkumyynnin vastaisissa menettelyissä siihen, että ne toimivat markkinatalouden ehdoin. Tämän niin kutsutun *markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman* myöntäminen johtaa siihen, että kyseiset yritykset ovat muihin tuottajiin verrattuna etuoikeutetussa asemassa: niille vahvistetaan muita kuin markkinatalousmaita muuten koskevasta järjestelystä poiketen yksilölliset polkumyyntitullit niiden omien liiketoimintaa koskevien lukujen pohjalta.

3. Nyt käsiteltävässä tapauksessa Euroopan komissio ja Euroopan unionin neuvosto kieltäytyivät Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan glyfosaatin tuontia koskevassa polkumyynnin vastaisessa menettelyssä myöntämästä markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa kyseiseen maahan sijoittautuneelle tuottajalle – tarkemmin sanottuna Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd -nimiselle yhtiölle (jäljempänä Xinanchem). Toimielimet perustelivat tätä sillä, että Xinanchem on valtion määräysvallassa. Komissio ja neuvosto pitivät yrityksen omistusrakenteen takia merkityksettöminä Xinanchemin esittämiä asiakirjoja, joiden avulla yritys halusi todistaa olevansa markkinataloudellisesti suuntautunut huolimatta valtion hallitsevasta asemasta osakkeenomistajiensa joukossa. Tämä johti siihen, että neuvosto lopulta sovelsi Xinanchemin glyfosaatin tuontiin asetuksen (EY) N:o 1683/2004 [2] (jäljempänä myös riidanalainen asetus) nojalla yksilöllisen polkumyyntitullin sijaan ainoastaan Kiinan kansantasavallalle laskettua yhteistä polkumyyntitullia.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan glyfosaatin tuonnissa 24.9.2004 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1683/2004 (EUVL L 303, s. 1).

4. Osapuolet kiistelevät nyt oikeudessa lähinnä siitä, onko polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden kannalta se, että yritys ainoastaan on valtion määräysvallassa, rinnastettavissa siihen, että valtio merkittävällä tavalla puuttuu sen hintoihin, kustannuksiin ja tuotantopanoksiin niin, ettei kyseiselle yritykselle lähtökohtaisesti voida myöntää markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa. Lisäksi on kyse toimivaltaisen kiinalaisen kauppakamarin [3] roolista sopimusten vahvistamisessa ja vientihintojen tarkastamisessa.

5. Ensimmäisessä oikeusasteessa neuvosto ja komissio eivät saaneet läpi verrattain rajoittavaa kantaansa markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi 17.6.2009 antamassaan tuomiossa [4] (jäljempänä myös valituksenalainen tuomio) asetusta N:o 1683/2004 koskevan Xinanchemin kumoamiskanteen. Nyt käsiteltävässä valituksessa neuvosto riitauttaa tämän tuomion komission tukemana. Unionin tuomioistuimen ratkaisu tästä valituksesta on merkittävä komission ja neuvoston tulevan polkumyynnin vastaisia menettelyjä koskevan hallintokäytännön kannalta.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

6. Olennainen säädös tässä tapauksessa on polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 22.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 384/96 [5] (jäljempänä myös perusasetus). Tätä perusasetusta sovelletaan nyt käsiteltävään tapaukseen sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1972/2002. [6]

7. Perusasetuksen 1 artiklassa todetaan unionin polkumyyntioikeuden periaatteista muun muassa seuraavaa:

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

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

– –”

8. Polkumyyntitulli määrätään kyseisen tuotteen ”vientihinnan” ja samankaltaisen tuotteen ”normaaliarvon” vertailun perusteella. Normaaliarvon määrittäminen – polkumyyntioikeuden keskeinen ongelma – tapahtuu perusasetuksen 2 artiklan 1–7 kohdan perusteella.

9. Perusasetuksen 2 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan pääasiallinen menetelmä normaaliarvon määrittämiseksi seuraavasti:

”Normaaliarvo perustuu tavallisesti viejämaan riippumattomien asiakkaiden tavanomaisessa kaupankäynnissä maksamiin tai maksettaviksi tuleviin hintoihin.”

3 — China Chamber of Commerce Metals, Minerals & Chemicals Importers and Exporters.

4 — Asia T-498/04, Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group v. neuvosto, tuomio 17.6.2009 (Kok., s. II-1969).

5 — EYVL L 56, s. 1.

6 — Polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annetun asetuksen (EY) N:o 384/96 muuttamisesta 5.11.2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1972/2002 (EYVL L 305, s. 1).

10. Muista kuin markkinatalousmaista[7] peräisin olevaa tuontia varten perusasetuksen 2 artiklan 7 kohta on kuitenkin vuodesta 1998 lähtien sisältänyt erityislausekkeen, jonka tässä tapauksessa merkityksellisen version avulla oli tarkoitus ottaa huomioon erityisesti Venäjän ja Kiinan kansantasavallan muuttuneet taloudelliset olosuhteet:[8]

”7.

a) Muussa kuin markkinatalousmaista – – peräisin olevassa tuonnissa normaaliarvo määritetään kolmannessa maassa, joka on markkinatalousmaa, käytettävän hinnan tai laskennallisen arvon perusteella tai sellaisesta kolmannesta maasta muihin maihin, myös yhteisöön, vietäessä käytetyn hinnan perusteella taikka, jos tämä ei ole mahdollista, millä tahansa hyväksyttävällä perusteella, mukaan lukien samankaltaisesta tuotteesta tosiasiallisesti yhteisössä maksettu tai maksettava hinta, jota on tarvittaessa oikaistu kohtuullisella voittomarginaalilla.

– –

b) Kiinan kansantasavallasta, Ukrainasta, Vietnamista, Kazakstanista ja muista kuin markkinatalousmaista, jotka tutkimusta vireille pantaessa ovat WTO:n jäseniä, peräisin olevaa tuontia koskevassa polkumyyntitutkimuksessa normaaliarvo määritetään 1–6 kohdan mukaisesti, jos voidaan yhden tai useamman tutkimuksen kohteena olevan tuottajan asianmukaisesti perusteltujen vaatimusten perusteella sekä c alakohdassa olevien perusteiden ja menettelyjen mukaisesti osoittaa, että kyseinen tuottaja tai kyseiset tuottajat toimivat markkinatalousolosuhteissa asianomaisen samankaltaisen tuotteen valmistuksen ja myynnin osalta. Muussa tapauksessa sovelletaan a alakohdan säännöksiä.

c) Edellä b alakohdan mukainen vaatimus on tehtävä kirjallisesti ja sen on sisällettävä riittävästi todisteita siitä, että tuottaja toimii markkinatalousolosuhteissa, mikä merkitsee, että:

— yritysten hintoja, kustannuksia sekä tuotantopanoksia kuten raaka-aineita ja teknologian ja työvoiman kustannuksia, tuotantoa, myyntiä ja investointeja koskevat päätökset tehdään markkinoihin perustuvien tarjontaa ja kysyntää heijastavien viitteiden perusteella sekä ilman merkittävää valtion puuttumista tässä suhteessa, ja että kustannukset ja huomattavat tuotantopanokset heijastavat merkittävässä määrin niiden arvoa markkinoilla;– –”

11. Lisäksi on viitattava perusasetuksen 9 artiklan 5 kohtaan, jonka toisessa alakohdassa vahvistetaan edellytykset muiden kuin markkinatalousmaiden yritysten niin kutsutulle yksilölliselle kohtelulle:

”Yksilöllinen tulli määritetään kuitenkin 2 artiklan 7 kohdan a alakohtaa sovellettaessa viejille, jotka voivat asianmukaisesti perusteltujen pyyntöjen pohjalta osoittaa, että:

– –

c) osake-enemmistö on yksityishenkilöiden hallussa. Hallituksessa tai keskeisissä johtotehtävissä olevien valtion viranhaltijoiden on oltava joko vähemmistönä, tai on osoitettava, että yritys on kaikesta huolimatta riittävän riippumaton valtiosta;

– –

7 — Näihin kuuluvat, kuten perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohtaa koskevasta alaviitteestä ilmenee, Albania, Armenia, Azerbaidžan, Valko-Venäjä, Georgia, Pohjois-Korea, Kirgisia, Moldavian tasavalta, Mongolia, Tadžikistan, Turkmenistan ja Uzbekistan.

8 — Polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 384/96 muuttamisesta 27.4.1998 annetun asetuksen (EY) N:o 905/98 (EYVL L 128, s. 18), jolla 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohta sisällytettiin perusasetukseen, johdanto-osan neljäs ja viides perustelukappale.

e) valtio ei puutu yrityksen toimintaan niin, että se mahdollistaisi toimenpiteiden kiertämisen, jos yksittäisille viejille vahvistetaan erilaiset tullit.”

12. Tällä välin on astunut voimaan uusi perusasetus eli polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 30.11.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1225/2009,[9] jota kuitenkaan ei voida soveltaa nyt käsiteltävään tapaukseen.[10]

III Asian tausta

13. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamusten[11] mukaan nyt käsiteltävän asian taustasta voidaan tehdä seuraavanlainen yhteenveto:

14. Xinanchem on Kiinan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jonka osakkeilla käydään kauppaa Shanghain pörssissä. Glyfosaatti on yksi tärkeimmistä kantajan valmistamista tuotteista, joita se myy Kiinan markkinoilla ja maailmanmarkkinoilla. Kyseessä on tavanomainen kemiallinen rikkakasvien torjunta-aine, jota maanviljelijät käyttävät laajalti koko maailmassa ja joka on sallittu Euroopan unionissa.[12]

15. Euroopan unioni otti perusasetuksen nojalla helmikuun 1998 ja joulukuun 2010 välisenä aikana käyttöön polkumyyntitulleja Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan glyfosaatin tuonnissa Euroopan unioniin. Tässä tarkoituksessa neuvosto antoi yhteisen kauppapolitiikan puitteissa komission ehdotuksesta peräjälkeen useita asetuksia polkumyynnin vastaisista toimenpiteistä, muun muassa riidan kohteena olevan asetuksen N:o 1683/2004.[13]

16. Viimeksi mainitun asetuksen antamismenettelyssä Xinanchem haki komissiolta perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b alakohdan nojalla markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman myöntämistä. Tässä tarkoituksessa Xinanchem toimitti nimenomaan tähän tarkoitetun kyselylomakkeen täytettynä komissiolle ja vastasi myös komission lisätietoja koskeviin pyyntöihin. Komissio päätti kuitenkin, ettei se myöntäisi Xinanchemille markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa.

17. Xinanchemin hakemuksesta saada markkinataloudessa toimivan yrityksen asema todetaan asetuksen N:o 1683/2004 johdanto-osan 13–15 perustelukappaleessa seuraavaa:

”(13) Vaikka yrityksen osake-enemmistö oli yksityishenkilöiden omistuksessa, yrityksen pääteltiin olevan valtion hallinnassa, koska muiden kuin valtion omistuksessa olevien osakkeiden omistus oli varsin hajanaista, minkä lisäksi valtion osake-erä oli ylivoimaisesti suurin. Lisäksi valtiolliset osakkaat nimittivät hallintoneuvoston, jonka jäsenistä valtaosa oli joko valtion virkamiehiä tai valtionyritysten toimihenkilöitä. Tästä syystä pääteltiin, että valtio harjoitti merkittävää yritykseen kohdistuvaa valvontaa ja vaikutusvaltaa.

9 — EUVL L 343, s. 51.

10 — Asetuksen N:o 1225/2009 24 artiklasta ilmenee, että se tuli voimaan vasta 11.1.2010 eli yli neljä vuotta tässä riidanalaisten polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden käyttöönoton jälkeen.

11 — Ks. tältä osin erityisesti valituksenalaisen tuomion 4–10 ja 12–15 kohta.

12 — Hyväksyntä Euroopan unionissa perustuu kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY (EYVL L 230, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 10.11.2010 annetulla komission direktiivillä 2010/77/EU (EUVL L 293, s. 48), liitteessä I olevaan 25 kohtaan.

13 — Riidanalaiset polkumyynnin vastaiset toimenpiteet kumottiin 17.12.2010 alkaen; ks. tästä Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan glyfosaatin tuontia koskevan polkumyynnin vastaisen menettelyn päättämisestä 13.12.2010 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1187/2010 (EUVL L 332, s. 31).

(14) Lisäksi kävi ilmi, että Kiinan valtio oli myöntänyt China Chamber of Commerce Metals, Minerals & Chemicals Importers and Exporters -nimiselle kauppakamarille (CCCMC) oikeuden vahvistaa sopimukset hyväksymismerkinnöin ja tarkastaa vientihinnat tullausta silmällä pitäen. Järjestelyyn kuului vähimmäishinnan vahvistaminen glyfosaatin viennille, ja siinä CCCMC pystyi estämään viennin, joka ei noudattanut näitä hintoja.

(15) Neuvoa-antavan komitean kuulemisen jälkeen Xinanchemille päätettiin olla myöntämättä markkinatalouskohtelua, koska se ei täyttänyt kaikkia perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdassa säädettyjä edellytyksiä."

18. Xinanchemin toissijaisesti tekemästä, yksilöllisen kohtelun – eli yksilöllisen polkumyyntimarginaalin laskemisen yrityksen omien vientihintojen perusteella – myöntämistä koskevasta hakemuksesta asetuksen N:o 1683/2004 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Tässä yhteydessä pääteltiin, että Xinanchemiin kohdistui merkittävää valtion valvontaa tarkasteltavana olevan tuotteen vientihintojen määräämisen osalta 14 kappaleessa esitetyn mukaisesti. – –"

19. Koska Xinanchemin markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman myöntämistä koskeva hakemus oli hylätty, normaaliarvo vahvistettiin perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdan mukaisesti erään markkinataloutta toteuttavan kolmannen maan eli Brasilian liittotasavallan tuottajilta saatujen tietojen perusteella. [14]

20. Asetuksen N:o 1683/2004 1 artiklan mukaisesti Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan glyfosaatin tuonnissa otettiin käyttöön lopullinen 29,9 prosentin polkumyyntitulli.

21. Xinanchem nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa asetuksesta N:o 1683/2004 kumoamiskanteen, joka hyväksyttiin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi 17.6.2009 antamallaan valituksenalaisella tuomiolla [15] asetuksen N:o 1683/2004 1 artiklan siltä osin kuin se koskee Xinanchemia.

IV Osapuolten vaatimukset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

22. Neuvosto valitti kyseisestä tuomiosta 17.8.2009 päivätyllä kirjelmällä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 18.8.2009. [16]

23. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

— hylkää kanteen kokonaisuudessaan

— vaihtoehtoisesti palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi ja

— joka tapauksessa velvoittaa ensimmäisessä oikeusasteessa kantajana olleen korvaamaan muutoksenhakumenettelystä ja tuomioistuimessa käydystä menettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

14 — Asetuksen N:o 1683/2004 johdanto-osan 23–30 perustelukappale ja valituksenalaisen tuomion 14 kohta.

15 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu tuomio.

16 — Faksitse toimitetun valituskirjelmän alkuperäiskappale toimitettiin tuomioistuimen kirjaamoon 20.8.2009.

24. Komissio, joka oli ensimmäisessä oikeusasteessa väliintulijana ja tuki neuvostoa, yhtyy neuvoston vaatimuksiin.

25. Xinanchem puolestaan vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen kokonaisuudessaan

— vaihtoehtoisesti pysyttää valituksenalaisen tuomion voimassa todeten Xinanchemin puolustautumisoikeuksia loukatun ja tällä perusteella kumoaa riidanalaisen asetuksen 1 artiklan siltä osin kuin se koskee Xinanchemia ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan Xinanchemin muutoksenhakumenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut ja lisäksi korvaamaan ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

26. Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (Audace), joka ensimmäisessä oikeusasteessa oli väliintulijana ja tuki Xinanchemia, vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen siltä osin kuin se perustuu ensimmäiseen neuvoston esittämään valitusperusteeseen.[17] Lisäksi se pyytää tuomioistuinta velvoittamaan neuvoston korvaamaan sille muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

27. Valitusta käsiteltiin unionin tuomioistuimessa kirjallisesti ja 29.11.2011 suullisesti.

28. Xinanchem pyysi 30.12.2009 SEUT 278 ja SEUT 279 artiklaan vedoten unionin tuomioistuinta määräämään valituksenalaisen tuomion välittömästä täytäntöönpanokelpoisuudesta. Unionin tuomioistuimen presidentti hylkäsi hakemuksen 18.5.2011 antamallaan määräyksellä.[18]

V Arviointi

A *Valituksen tutkittavaksi ottaminen*

29. Xinanchem kyseenalaistaa koko valituksen tutkittavaksi ottamisen. Yritys syyttää neuvostoa siitä, että tämä pyytää unionin tuomioistuimelta tapauksen tosiseikkojen ja todisteiden uutta arviointia nimeämättä oikeudellista virhettä, joka valituksenalaiseen tuomioon liittyisi.

30. Tämä näkemys on kestämätön.

31. Pitää tosin paikkansa, että SEUT 256 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, luettuna yhdessä unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, nojalla muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymysten osalta.[19] Nyt käsiteltävässä tapauksessa neuvosto on kuitenkin noudattanut täsmälleen tätä rajoitusta.

32. Ensimmäisessä valitusperusteessaan neuvosto otti esiin selkeästi hahmotellun oikeuskysymyksen, nimittäin kysymyksen perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohdan tulkinnasta, ja se esitti yksityiskohtaisesti oikeudelliset virheet, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin sen mielestä teki kyseisen säännöksen tulkinnan ja soveltamisen yhteydessä. Toisin kuin Xinanchem näyttää katsovan,

17 — Neuvoston toiseen ja kolmanteen valitusperusteeseen Audace ei ole ottanut kantaa. Audace ei osallistunut suulliseen käsittelyyn.

18 — Asia C-337/09 P-R, neuvosto v. Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group ym., unionin tuomioistuimen presidentin määräys 18.5.2011 (Kok., s. I-77*).

19 — Ks. myös mm. asia C-136/92 P, komissio v. Brazzelli Lualdi ym., tuomio 1.6.1994 (Kok., s. I-1981, 47–49 kohta); asia C-440/07 P, komissio v. Schneider Electric, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6413, 103 ja 104 kohta) ja asia C-352/09 P, ThyssenKrupp Nirosta v. komissio, tuomio 29.3.2011 (Kok., s. I-2359, 179 ja 180 kohta).

ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittuja oikeuskysymyksiä voidaan käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä, jos valittaja – kuten tässä tapauksessa – riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa tehdyn unionin oikeuden tulkinnan tai soveltamisen.[20] Tämän menettelyn tarkoitus jäisi nimittäin osaksi toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka se on esittänyt jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.[21]

33. Myös toisessa ja kolmannessa valitusperusteessa esitetty toteamus ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemästä ilmeisestä arviointivirheestä voidaan tutkia muutoksenhakumenettelyssä. Se, miten laajalle toimivaltaisten unionin toimielinten harkintavalta ulottuu arvioitaessa monitahoisia taloudellisia asiayhteyksiä[22] ja mihin tässä yhteydessä on vedettävä tuomioistuimen harjoittaman valvonnan raja, on nimittäin oikeuskysymys, joka unionin tuomioistuimen muutoksenhakutuomioistuimena on ratkaistava. Jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin nyt käsiteltävässä tapauksessa on arvioinut väärin neuvoston ja komission harkintavallan rajat ja korvannut omalla arviollaan taloudellisista asiayhteyksistä kyseisten toimielinten arvion, kyse on oikeudellisesta virheestä, jonka perusteella valituksenalainen tuomio voitaisiin kumota.[23]

34. Kaiken kaikkiaan neuvoston valitus voidaan siis ottaa tutkittavaksi.

B *Lausunnon antaminen ei ole rauennut*

35. Ennen valituksen perusteltavuuden tutkimista on lyhyesti selvitettävä, ettei oikeusriidan kohdetta ole tällä välin menetetty. Vaikka neuvosto onkin etuoikeutettu valittaja, jonka ei tarvitse todistaa erityistä oikeussuojan tarvetta (unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklan toinen ja kolmas kohta),[24] vireillä oleva oikeusriita voidaan nimittäin ratkaista vain, jos esitetyt oikeuskysymykset eivät riidan kohteen menettämisen takia ole luonteeltaan puhtaasti hypoteettisia.[25]

36. Tällaisen kohteen menettämisen puolesta voisi pintapuolisesti tarkasteltuna puhua se seikka, että neuvosto meneillään olevan muutoksenhakumenettelyn aikana kumosi Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan glyfosaatin tuontia koskevan polkumyynnin vastaiset toimenpiteet ja päätti polkumyynnin vastaisen menettelyn täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 1187/2010. Jo sitä ennen riidanalainen polkumyyntitulli oli suspendoitu, ensin komission päätöksellä 2009/383/EY[26] ja sitten neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 126/2010.[27]

20 — Asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000 (Kok., s. I-5291, 35 ja 36 kohta); asia C-131/03 P, Reynolds Tobacco ym. v. komissio, tuomio 12.9.2006 (Kok., s. I-7795, 51 kohta); asia C-234/02 P, Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts, tuomio 23.3.2004 (Kok., s. I-2803, 75 kohta) ja yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010 (Kok., s. I-8533, 116 kohta).

21 — Edellä alaviitteessä 20 mainitut asia Reynolds Tobacco ym. v. komissio, tuomion 51 kohta, asia Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts, tuomion 75 kohta ja yhdistetyt asiat Ruotsi v. API ja komissio, tuomion 116 kohta.

22 — Unionin toimielinten harkintavallasta kauppapoliittisten suojatoimenpiteiden käyttöönoton yhteydessä ks. asia 255/84, Nachi Fujikoshi v. neuvosto, tuomio 7.5.1987 (Kok., s. 1861, 21 kohta); asia C-16/90, Nölle, tuomio 22.10.1991 (Kok., s. I-5163, 11 kohta); asia C-351/04, Ikea Wholesale, tuomio 27.9.2007 (Kok., s. I-7723, 40 kohta); asia C-398/05, AGST Draht- und Biegetechnik, tuomio 28.2.2008 (Kok., s. I-1057, 33 kohta) ja asia C-373/08, Hoesch Metals and Alloys, tuomio 11.2.2010 (Kok., s. I-951, 61 kohta).

23 — Ks. tästä esim. asia C-525/04 P, Espanja v. Lenzing, tuomio 22.11.2007 (Kok., s. I-9947, 57 kohdan viimeinen virke); asia C-290/07 P, komissio v. Scott, tuomio 2.9.2010 (Kok., s. I-7763, 66 kohdan ensimmäinen virke) ja asia C-441/07 P, komissio v. Alrosa, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-5949, erityisesti 67 ja 68 kohta).

24 — Vastaavasti asia C-49/92 P, komissio v. Anic Partecipazioni, tuomio 8.7.1999 (Kok., s. I-4125, 171 kohta).

25 — Ks. vastaavasti jo 13.12.2007 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-413/06 P, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala, tuomio 10.7.2008 (Kok., s. I-4951, ratkaisuehdotuksen 74 kohta).

26 — Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan glyfosaatin tuonnissa neuvoston asetuksella (EY) N:o 1683/2004 käyttöön otetun lopullisen polkumyyntitullin suspendoimisesta 14.5.2009 tehty komission päätös 2009/383/EY (EUVL L 120, s. 20).

27 — Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan glyfosaatin tuonnissa asetuksella (EY) N:o 1683/2004 käyttöönotetun lopullisen polkumyyntitullin suspendoimisen jatkamisesta 11.2.2010 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 126/2010 (EUVL L 40, s. 1).

37. Kyseinen polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden suspendointi tai kumoaminen vaikuttaa kuitenkin ainoastaan tulevaisuudessa.[28] Jo kannettuja polkumyyntitulleja ei näin ollen millään lailla kyseenalaisteta. Niiden pätevä oikeusperusta on edelleen kulloinkin merkityksellinen täytäntöönpanoasetus – nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen asetus N:o 1683/2004 – paitsi jos unionin tuomioistuimet ovat kumonneet sen lainvoimaisella tuomiolla.

38. Tässä tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tosin kumosi valituksenalaisella tuomiolla asetuksen N:o 1683/2004 1 artiklan siltä osin kuin se koskee Xinanchemia. Neuvosto kuitenkin teki tuomiosta määräajan kuluessa nyt käsiteltävän valituksen. Tästä seuraa unionin tuomioistuimen perussäännön 60 artiklan toisen kohdan mukaan, että unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu, jolla kumotaan asetus, voi tulla voimaan vasta, kun unionin tuomioistuin on hylännyt muutoksenhaun.[29] Asetusta N:o 1683/2004 voitiin siis huolimatta siitä, että sen 1 artikla oli kumottu ensimmäisessä oikeusasteessa, käyttää koko sen voimassaoloajan oikeusperustana polkumyyntitullien kantamiselle tuottaja Xinanchemin glyfosaatin tuonnista.

39. Koska näin ollen asetuksen N:o 1683/2004 perusteella tuottaja Xinanchemin glyfosaatista jo aiemmin kannettujen polkumyyntitullien kohtalo ja näiden tullien jääminen unionin budjettiin riippuvat ratkaisevasti nyt käsiteltävää valitusta koskevasta unionin tuomioistuimen tuomiosta, ei ole mitään syytä katsoa, ettei vireillä olevalla oikeusriidalla olisi kohdetta.

C *Valituksen perusteltavuus*

40. Neuvoston valituksen tarkoitus on selvittää oikeudellisesti, missä olosuhteissa unionin toimielimet saavat polkumyynnin vastaisen menettelyn yhteydessä katsoa muussa kuin markkinatalousmaassa toimivan yrityksen toiminnan olevan valtion vaikutusvallan alaista sillä seurauksella, että yritykseltä on evättävä etuoikeus markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaan. Tästä neuvostolla ja komissiolla sekä toisaalta Xinanchemilla ja Audacella on täysin vastakkaiset näkemykset.

41. Asian ratkaisussa on keskeinen merkitys perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisellä luetelmakohdalla. Tämän säännöksen mukaan Kiinan kansantasavallassa toimivien tuottajien voidaan katsoa toimivan markkinatalousolosuhteissa vain, jos ne tekevät hintoja, kustannuksia ja tuotantopanoksia koskevat päätöksensä ”markkinoihin perustuvien – – viitteiden perusteella sekä ilman merkittävää valtion puuttumista tässä suhteessa”, mistä niiden on esitettävä itse riittävästi todisteita.

42. Näiden kriteerien, etenkin kriteerin ”ilman merkittävää valtion puuttumista”, merkitys on puhtaasti oikeuskysymys, joka kuuluu täysin unionin tuomioistuinten harjoittaman valvonnan piiriin ja jonka osalta unionin toimielimet eivät voi vaatia itselleen harkintavaltaa.[30]

28 — Täytäntöönpanoasetus N:o 1187/2010 tuli, kuten asetuksen 2 artiklasta ilmenee, voimaan asetuksen julkaisua Euroopan unionin virallisessa lehdessä seuranneena päivänä eli 17.12.2010.

29 — Vastaväitteeksi ei kelpaa, että polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden määräämistä koskevissa asetuksissa on kyse ainoastaan täytäntöönpanoasetuksista, jotka ovat luonteeltaan hallinnollisia. Unionin tuomioistuimen perussäännön 60 artiklan toista kohtaa sovelletaan selkeän sanamuotonsa ja tarkoituksensa ja päämääränsä perusteella *kaikkiin asetuksiin*, oli kyse sitten lainsäädäntö- tai täytäntöönpanotoimista. Joka tapauksessa tällaisilla asetuksilla on tarkoitus säännellä määrittelemätöntä joukkoa yksittäistapauksia – tässä määrittelemätöntä joukkoa väitetysti polkumyynnillä tuotavan tuotteen maahantuonteja. Näin ollen oikeusvarmuuden vaatimus edellyttää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mahdollinen kumoamisratkaisu tulee voimaan vasta sitten, kun unionin tuomioistuin on tutkinut ensimmäisessä oikeusasteessa annetun tuomion tai sitä koskeva muutoksenhakuaika on kulunut umpeen, ilman että valitustoimiin on ryhdytty. Unionin tuomioistuimen perussäännön 60 artiklan toisesta kohdasta ei voida päätellä, että siinä tehtäisiin ero erityyppisten asetusten välillä – esimerkiksi niiden, jotka ovat lainsäädäntötoimia, ja niiden, jotka ovat aitoja täytäntöönpanotoimia (ks. tästä yhtäältä SEUT 263 artiklan neljäs kohta ja toisaalta SEUT 289 artiklan 3 kohta).

30 — Tilanne on toinen niiden taloudellisten tietojen konkreettisen arvioinnin kohdalla, joiden pohjalta komission ja neuvoston on harkittava, puuttuuko valtio toimintaan merkittävällä tavalla. Tässä asiassa molemmilla unionin toimielimillä on laaja harkintavalta (ks. erityisesti tämän ratkaisuehdotuksen 96, 108 ja 109 kohta).

43. Neuvosto katsoo komission tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut virheellisesti perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohtaa. Neuvosto perustaa tämän väitteen yhteensä kolmeen valitusperusteeseen, joista ensimmäinen koskee valtion osakkuuden vaikutuksia – valtio on Xinanchemin ylivoimaisesti suurin osakkeenomistaja – ja toinen Xinanchemin vientihintojen tarkastamista kiinalaisen CCCMC-kauppakamarin toimesta. Kolmas valitusperuste liittyy siihen, etteivät komissio ja neuvosto ottaneet huomioon todisteita siitä, ettei ole kyse valtion merkittävästä puuttumisesta.

44. Xinanchem ja Audace puolustavat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiota.

1. Sen vaikutukset, että valtio on Xinanchemin osakkeenomistaja (ensimmäinen valitusperuste)

45. Komission ensimmäinen valitusperuste kohdistuu valituksenalaisen tuomion 82–107 kohtaan. Siinä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa lähinnä, etteivät neuvosto ja komissio olisi saaneet evätä Xinanchemilta markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa pelkästään vetoamalla valtion määräävään asemaan yrityksen osakkeenomistajien joukossa.[31] Tuomioistuin olettaa nimittäin, ettei se, että yritys on valtion määräysvallassa, välttämättä sulje pois sitä, että kyseinen yritys kuitenkin toimii markkinatalousolosuhteissa.[32] Tuomioistuin katsoo erityisesti, ettei valtion määräysvaltaa yhtiöoikeudellisessa mielessä – osakkeenomistajana – saa rinnastaa perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun merkittävään valtion puuttumiseen.[33] Neuvoston ja komission olisi pitänyt tutkia tapauskohtaisesti Xinanchemin esittämät todisteet siitä, ettei valtio puutu merkittävästi yrityksen liiketoiminnallisiin päätöksiin.[34] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että neuvosto ja komissio asettivat menettelyllään markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman myöntämiselle lisäedellytyksen – nimittäin valtion määräysvallan puuttumisen yhtiöoikeudellisessa mielessä – joka ylittää ne, jotka on mainittu perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdassa.[35]

46. Neuvosto pitää, komission tukemana, valituksenalaisessa tuomiossa ilmaistua ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeudellista tulkintaa perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisestä luetelmakohdasta virheellisenä. Se esittää yhteensä viisi perustelua. Ensinnäkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi neuvoston mukaan vaatimuksen siitä, ettei merkittävää valtion puuttumista tapahdu, muista riippumattomana kriteerinä. Toiseksi tuomioistuimen ratkaisu on ristiriidassa adjektiivin ”merkittävä” merkityksen kanssa. Kolmanneksi tuomioistuimen tulkinta ei neuvoston mukaan sovi yhteen markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman poikkeuksellisen luonteen kanssa. Neljänneksi asiayhteys, johon markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa koskeva sääntely liittyy, erityisesti vertaaminen perusasetuksen 9 artiklan 5 kohtaan, puhuu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeudellista tulkintaa vastaan. Viidenneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen edustama tulkinta johtaisi neuvoston mukaan epäkäytännöllisiin tuloksiin sekä yrityksiin kohdistuvan, markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman edellytysten täyttymistä koskevan todistustaakan kääntämiseen.

47. Mikään näistä perusteista ei vakuuta.

48. On kiistatonta, että Kiinan valtiolla oli tutkimusajanjaksolla yhtiöoikeudellisessa mielessä määräysvalta Xinanchemissa. Lisäksi komissio muistutti suullisessa käsittelyssä, että Kiinan valtio on myös todella harjoittanut määräysvaltaansa nimittämällä Xinanchemin johdon.[36]

31 — Valituksenalaisen tuomion 92, 96–98 ja 107 kohta.

32 — Valituksenalaisen tuomion 91 ja 98 kohta.

33 — Valituksenalaisen tuomion 92 ja 107 kohta.

34 — Valituksenalaisen tuomion 97 ja 99 kohta, 106 kohdan loppu ja 107 kohta.

35 — Valituksenalaisen tuomion 82, 97, 105 ja 107 kohta.

36 — Ks. kokonaisuuden osalta riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappale ja valituksenalaisen tuomion 12, 79 ja 80 kohta.

49. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin otti tämän huomioon. Se korosti kuitenkin täysin perustellusti, että osakkeenomistajan ominaisuuteen perustuva valtion määräysvalta yrityksessä, yrityksen johdon nimittäminen mukaan lukien, ei välttämättä ole sama asia kuin se, että valtio puuttuu merkittävästi yrityksen liiketoiminnallisiin päätöksiin, mitä tarkoitetaan perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdassa.[37] Tuomioistuin huomautti siksi johdonmukaisesti, että komissio ja neuvosto nyt käsiteltävässä tapauksessa katsoivat Xinanchemin esittämät todisteet siitä, ettei kyse ole merkittävästä valtion puuttumisesta yrityksen liiketoiminnallisiin päätöksiin, merkityksettömiksi eivätkä tutkineet niitä tarkemmin.

a) Kriteerin ”ilman merkittävää valtion puuttumista tässä suhteessa” riippumattomuus muista (neuvoston ensimmäinen perustelu)

50. Neuvoston ensimmäinen perustelu kuuluu, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnallaan perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisestä luetelmakohdasta kumonnut sen, että ilmaisulla ”ilman merkittävää valtion puuttumista tässä suhteessa” tarkoitetaan riippumatonta kriteeriä.

51. Tämä moite ihmetyttää ensi silmäyksellä, sillä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on itse nimenomaan todennut, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa asetetaan kaksi edellytystä: ”Säännöksessä edellytetään, että kyseessä oleva vientiä harjoittava tuottaja osoittaa, että sen päätökset tehdään ’markkinoihin perustuvien – – viitteiden perusteella’ *ja* ’ilman valtion merkittävää puuttumista’.”[38] Kahden riippumattoman kriteerin olemassaolo selviää konjunktion ”ja” käytöstä riidanalaisen säännöksen sanamuodossa.

52. Vastaavasti kukaan oikeudenkäynnin osapuolista ei ole kyseenalaistanut sitä, että vaatimus päätöksistä ”markkinoihin perustuvien – – viitteiden perusteella” ja vaatimus siitä, ettei kyse ole merkittävästä valtion puuttumisesta, ovat kaksi erillistä edellytystä, joiden molempien on täytyttävä markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman myöntämiseksi.

53. Neuvoston ja komission näkemyksen mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valitsema tulkinta johtaa kuitenkin tosiasiallisesti siihen, että toinen kriteeri (”ilman merkittävää valtion puuttumista tässä suhteessa”) on tarpeeton. Niiden perustelu kuuluu seuraavasti: Jos ”merkittäväksi valtion puuttumiseksi” ei riitä – kuten osapuolina olevat unionin toimielimet haluaisivat – pelkkä valtion määräysvalta yrityksessä, vaan sen lisäksi vaaditaan – kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin – valtion toimintaa, ”joka on omiaan tekemään yrityksen päätöksistä yhteensopimattomia markkinatalouden olosuhteiden kanssa”,[39] ensimmäinen ja toinen kriteeri yhdistyvät.

54. Tämä perustelu ei ole kuitenkaan vakuuttava.

55. On myönnettävä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valitsema tulkinta perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisestä luetelmakohdasta johtaa siihen, että valtion yhtiöoikeudellinen määräysvalta yrityksessä osakkeenomistajan ominaisuudessa ei yksinään riitä syyksi evätä kyseiseltä yritykseltä markkinataloudessa toimivan yrityksen asema. Lisäedellytyksenä on, että valtio vaikuttaa myös konkreettisesti yrityksen liiketoiminnalliseen päätöksentekoon, nimenomaan tavalla, joka on yhteensopimaton markkinatalouden olosuhteiden kanssa.[40]

37 — Valituksenalaisen tuomion 91 ja 93 kohta.

38 — Valituksenalaisen tuomion 84 kohta (kursivointi tässä).

39 — Valituksenalaisen tuomion 85 kohta.

40 — Vastaavasti myös valituksenalaisen tuomion 85 ja 86 kohta.

56. Näin ollen toisen kriteerin yhteydessä (eli sen, onko kyse merkittävästä valtion puuttumisesta) esitetään lopulta pohdintoja, joilla on merkitystä myös ensimmäisen kriteerin (hintoja, kustannuksia ja tuotantopanoksia koskevat päätökset markkinoihin perustuvien viitteiden perusteella) yhteydessä. Sikäli molempien kriteerien säätelysisällöt lähentyvät jonkin verran toisiaan.

57. Tämä lähentyminen on kuitenkin unionin lainsäätäjän tarkoitus, mitä korostaa ilmaisun ”tässä suhteessa” käyttäminen perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan sanamuodossa (”ilman merkittävää valtion puuttumista *tässä suhteessa*”).[41] Tästä selviää, että sekä ensimmäinen että toinen kriteeri perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa koskevat lopulta yrityksen liiketoiminnallisia päätöksiä hinnoistaan, kustannuksistaan ja tuotantopanoksistaan.

58. Vastaavasti toista kriteeriä sovellettaessa markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman epäämistä ei voida perustaa pelkästään siihen, että valtio puuttuu merkittävästi yrityksen toimintaan. Sen sijaan on oltava kyse valtion merkittävästä puuttumisesta yrityksen päätöksiin hinnoistaan, kustannuksistaan ja tuotantopanoksistaan.

59. Perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan kahden edellytyksen välisestä yhteydestä huolimatta ne eivät kuitenkaan sulaudu täydellisesti toisiinsa. Molemmat kriteerit säilyttävät muista riippumattoman säätelysisältönsä, mistä seuraa, että markkinataloudessa toimivan yrityksen asema on evättävä aina jo silloin, kun yksi kahdesta kriteeristä jää täyttymättä.

60. Näin ollen on erityisesti mahdollista, että yritykseen – esimerkiksi sellaisten pitkäaikaisten ja vakiintuneiden liikesuhteiden takia, joita yrityksellä on asiakkaisiin ja alihankkijoihin suunnitelmatalouden järjestelmässä – ei sen tehdessä päätöksiä hinnoistaan, kustannuksistaan ja tuotantopanoksistaan vaikuta merkittävässä määrin tarjonnan ja kysynnän vuorovaikutus eikä se näin ollen toimi ensisijaisesti markkinoihin perustuvien viitteiden perusteella. Tällöin markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman epäämisen ensimmäinen kriteeri täyttyy, vaikkei toisen kriteerin osalta olisikaan kyse valtion määräysvallasta tai varsinkaan valtion merkittävästä puuttumisesta konkreettisiin liiketoiminnallisiin päätöksiin.

61. Myös päinvastainen tapaus on mahdollinen: maassa, joka on siirtymässä suunnitelmataloudesta markkinatalouteen, voi olla yrityksiä, jotka tosin lähtökohtaisesti jo tekevät päätöksensä hinnoista, kustannuksista ja tuotantopanoksista markkinoihin perustuvien viitteiden perusteella mutta joihin samalla vaikuttavat enemmän tai vähemmän intensiiviset valtiollinen valvonta ja toimintaan puuttuminen. Tällaisilta yrityksiltä ei tosin ehkä voitaisi evätä markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan ensimmäisen kriteerin perusteella (päätökset ”markkinoihin perustuvien viitteiden perusteella”) mutta hyvinkin toista kriteeriä soveltaen (”merkittävää valtion puuttumista tässä suhteessa”).

62. Loppujen lopuksi ei niinkään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeudellinen tulkinta vaan ennemminkin neuvoston ja komission oikeudellinen tulkinta johtaa siihen, että yksi perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan kahdesta kriteeristä on tarpeeton. Jos nimittäin yhdyttäisiin neuvoston ja komission näkemykseen toisesta kriteeristä, se tarkoittaisi, etteivät valtion omistamat tai valtion määräysvallassa olevat yritykset jo pelkästään valtion osakkeenomistajaominaisuuden takia koskaan voisi saada markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa riippumatta siitä, tekevätkö ne ensimmäisen kriteerin kannalta liiketoiminnalliset päätöksensä markkinoihin perustuvien viitteiden perusteella vai eivät.

41 — Kursivointi tässä.

63. Tällainen menettelytapa ei vastaisi taloudellista todellisuutta. Kuten neuvosto itse on todennut, Kiinan kansantasavallan taloudelliset olosuhteet eivät ole samanlaiset kuin ennen.[42] Kiinan kansantasavallan kaltaisissa siirtymätalousmaissa, jotka ovat siirtymässä markkinatalouteen, voi hyvinkin olla valtion omistamia yrityksiä, jotka päättävät hinnoistaan, kustannuksistaan ja tuotantopanoksistaan markkinoihin perustuvien viitteiden perusteella, koska valtio osakkeenomistajana omaksuu ainoastaan roolin, joka pitkälti vastaa yksityisen sijoittajan roolia markkinatalousjärjestelmässä. Vaikka tämäntyyppinen valtion osakkuus maissa, joissa ei ole pitkäaikaisia markkinatalouden perinteitä, ei vielä ole säännönmukaista, ei sen olemassaoloa voida – vastoin neuvoston ja komission näkemystä – kategorisesti sulkea pois.

64. Neuvoston ja komission suosima tulkinta perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdasta – markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman epääminen jo pelkästään valtion yhtiöoikeudellisen määräysvallan takia – ylittäisi sen, mikä on tarpeen sen varmistamiseksi, että markkinataloudessa toimivan yrityksen asema myönnetään siirtymätalousmaissa ainoastaan sellaisille yrityksille, jotka tosiasiallisesti toimivat merkittävässä määrin markkinatalousolosuhteissa.[43] Tämä voi pitää paikkansa myös valtionyhtiöiden tai yhtiöiden, joissa valtiolla on osakkeenomistajana määräysvalta, kohdalla.

65. Näin ollen neuvoston ensimmäinen perustelu on hylättävä.

b) Adjektiivin ”merkittävä” merkitys (neuvoston toinen perustelu)

66. Neuvoston toinen perustelu perustuu perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan sisältyvän adjektiivin ”merkittävä” merkitykseen. Neuvosto lähtee siitä, että ”merkittävällä” tarkoitetaan ainoastaan mahdollisen valtion puuttumisen kyseisen yrityksen liiketoiminnallisiin päätöksiin laajuutta eikä valtion puuttumisen luonnetta, vaikutusta tai sen taustalla olevia syitä.

67. Tämäkään perustelu ei pidä paikkaansa.

68. Neuvosto on tosin oikeassa siinä, että käsitteellä ”merkittävä” tarkoitetaan ensisijaisesti mahdollisen valtion puuttumisen laajuutta. Tällä muotoilulla ilmaistaan nimittäin, että vähäinen valtion puuttuminen, joka ei voi vaikuttaa tuntuvasti kyseisen yrityksen päätöksiin hinnoista, kustannuksista ja tuotantopanoksista, ei ole esteenä markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman myöntämiselle. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin perustellusti korosti, unionin lainsäätäjä on halunnut sallia tietynasteisen valtion vaikutusvallan yrityksen toimintaan tai tietynasteisen osallistumisen yrityksen päätöksentekoprosessiin, jos niillä ei kuitenkaan ole minkäänlaista vaikutusta siihen, millä tavoin hintoja, kustannuksia sekä tuotantopanoksia koskevat päätökset tehdään.[44] Näin otetaan huomioon se, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohtaa voidaan soveltaa siirtymätalousmaihin, jotka ovat siirtymässä suunnitelmataloudesta markkinatalouteen.

69. Neuvosto erehtyy kuitenkin, jos se haluaa päätellä käsitteen ”merkittävä” käytöstä, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa on kyse *pelkästään* mahdollisen valtion puuttumisen laajuudesta eikä myöskin valtion puuttumisen tavasta ja mahdollisista vaikutuksista.

42 — Asetuksen N:o 905/98 johdanto-osan neljäs perustelukappale, jolla otettiin käyttöön mahdollisuus myöntää markkinataloudessa toimivan yrityksen asema erityisesti Venäjällä ja Kiinan kansantasavallassa toimiville yrityksille.

43 — Asetuksen N:o 905/98 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan riittää, että ”tuottaja toimii markkinaolosuhteissa kyseisen tuotteen valmistuksen ja myynnin osalta”.

44 — Valituksenalaisen tuomion 86 kohta.

70. Kyseisen säännöksen tarkoitus on nimittäin sallia markkinataloudessa toimivan yrityksen asema sellaisille siirtymätalousmaissa toimiville tuottajille, jotka toimivat *pääosin* markkinaolosuhteissa tuotteidensa valmistuksen ja myynnin osalta.[45] Vastaavasti valtion puuttuminen yrityksen johtamiseen estää markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman myöntämisen ainoastaan silloin, kun siitä aiheutuu, ettei kyseisen yrityksen liiketoiminnallisia päätöksiä tehdä markkinoihin perustuvien viitteiden perusteella. Sanoakseni sen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen osuvin sanoin: ratkaisevaa on, ovatko kyseessä olevan vientiä harjoittavan tuottajan merkityksellisten päätösten taustalla olleet puhtaasti liiketoiminnalliset näkökohdat vai vääristävätkö päätöksiä muut, valtiojohtoisille talousjärjestelmille tyypilliset näkökohdat.[46]

71. Kyse on siis oltava paitsi määrällisesti myös laadullisesti sellaisesta valtion puuttumisesta, joka estää kyseistä yritystä toimimasta markkinatalousolosuhteissa, niin ettei olisi perusteltua myöntää yritykselle markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti.

72. Koska neuvosto ottaa perustelunsa lähtökohdaksi yksipuolisesti perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan määrällisen osatekijän (”merkittävä valtion puuttuminen”) ottamatta samalla asiaankuuluvasti huomioon laadullista osatekijää (”että tuottaja toimii markkinatalousolosuhteissa”), perustelu on hylättävä.

c) Markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman poikkeuksellinen luonne (neuvoston kolmas perustelu)

73. Kolmannessa perustelussaan neuvosto väittää, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ottanut tulkinnassaan huomioon perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohdan poikkeuksellista luonnetta suhteessa perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohtaan.

74. En hyväksy tätä perustelua.

75. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korostaa valituksenalaisessa tuomiossaan useassa kohdassa, että markkinataloudessa toimivan yrityksen asemassa on kyse poikkeusjärjestelystä. Tuomioistuin toteaa nimenomaan, että 2 artiklan 7 kohdan b alakohdassa tarkoitettu menetelmä on suppeasti tulkittava ”poikkeus” perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdassa tuotteen normaaliarvon määrittämistä varten säädetystä menetelmästä, jota sovelletaan muihin kuin markkinatalousmaihin.[47] Lisäksi tuomioistuin puhuu tietyistä siirtymätalousmaista tulevan tuonnin ”erityiskohtelusta” normaaliarvoa määritettäessä ja korostaa, että on oletettava, että olosuhteet, joissa yritykset toimivat näissä maissa, eivät ole rinnastettavissa markkinatalousmaissa vallitseviin olosuhteisiin, ellei toisin osoiteta.[48]

76. Näissä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamuksissa ei missään tapauksessa ole kyse ainoastaan markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman poikkeuksellista luonnetta koskevasta retoriikasta. Tuomioistuimen valitsema tulkinta perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdasta ja sen soveltaminen sopivat nimittäin myös asiakysymyksen osalta hyvinkin yhteen lainsäätäjän tarkoittaman sääntö-poikkeus-suhteen kanssa. Markkinataloudessa toimivan yrityksen asema ei muutu poikkeuksesta säännöksi ainoastaan sen takia, että valtion määräysvallassa olevia yrityksiä ei yleisesti suljeta pois sen soveltamisalasta. Sen sijaan valtion määräysvallassa olevien yritysten on, kuten kaikkien muidenkin, täytettävä perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohtaan sisältyvät yleiset kriteerit.

45 — Asetuksen N:o 905/98 johdanto-osan viides perustelukappale.

46 — Valituksenalaisen tuomion 88 kohta.

47 — Valituksenalaisen tuomion 107 kohta.

48 — Valituksenalaisen tuomion 89 kohta.

77. Loppujen lopuksi tässä ei niinkään ole kyse siitä, onko perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohtaa tulkittava suppeasti, vaan siitä, *miten suppeasti niitä on tulkittava*. Tätä on arvioitava ottaen huomioon markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa koskevien säännösten tavoitteet.

78. Kuten edellä mainitsin, perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohdan tavoite on sallia markkinataloudessa toimivan yrityksen asema sellaisille siirtymätalousmaissa toimiville tuottajille, jotka toimivat pääosin markkinatalousolosuhteissa tuotteidensa valmistuksen ja myynnin osalta.[49] Neuvoston ja komission suosimassa tulkinnassa, jonka mukaan markkinataloudessa toimivan yrityksen asema on evättävä lähtökohtaisesti kaikilta valtion määräysvallassa sen osakkeenomistajan ominaisuuden takia olevilta yrityksiltä, ei oteta riittävästi huomioon tätä tavoitetta. Tällainen tulkinta vaikuttaa kohtuuttoman rajoittavalta ja voi johtaa siihen, että siirtymätalousmaissa toimivilta tuottajilta evätään markkinataloudessa toimivan yrityksen asema pelkästään niiden omistusrakenteen perusteella, vaikka ne todellisuudessa toimivat markkinatalousolosuhteissa. Tämä on vastoin unionin lainsäätäjän erityistä tavoitetta ottaa huomioon siirtymätalousmaiden perusteellisesti muuttuneet taloudelliset olosuhteet[50] sekä perusasetuksen yleistä tavoitetta varmistaa kaikkien asianosaisten edun mukainen vientihinnan ja normaaliarvon tasapuolinen vertailu.[51]

79. Tämän vuoksi myös neuvoston kolmas perustelu on hylättävä.

d) Vertaaminen perusasetuksen 9 artiklan 5 kohtaan (neuvoston neljäs perustelu)

80. Neljänneksi neuvosto väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valitsema tulkinta perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohdasta on asetuksen systematiikka huomioon ottaen virheellinen. Tulkinta on neuvoston mukaan ristiriidassa niiden edellytysten kanssa, joiden täyttyessä unionin toimielimet myöntävät kolmansissa maissa toimiville tuottajille niin kutsutun yksilöllisen kohtelun perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Koska jo 9 artiklan 5 kohdan mukainen suppeampi säännöstö neuvoston mielestä sulkee täysin soveltamisalansa ulkopuolelle valtion määräysvallassa olevat yritykset, tämän on neuvoston mielestä pädettävä erityisesti 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohdan mukaiseen markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaan.

81. On myönnettävä, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohtaan sisältyvän markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa koskevan säännöstön sekä 9 artiklan 5 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvän yksilöllistä kohtelua koskevan säännöstön välillä on yhteys. Molemmat mahdollistavat yksilöllisen polkumyyntitullin käyttöönoton siirtymätalousmaissa toimiville tuottajille, jolloin markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman yhteydessä vahvistetaan sekä normaaliarvo että vientihinta yksittäin jokaiselle tuottajalle, kun taas yksilöllisen kohtelun yhteydessä vahvistetaan ainoastaan vientihinta.

82. Kyseisten säännösten välistä yhteyttä korostaa myös perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan sanamuoto ”2 artiklan 7 kohdan a alakohtaa sovellettaessa”. Kyseisen kohdan mukaan yksilöllisen kohtelun myöntämisen edellytyksenä on, että on kyse muussa kuin markkinatalousmaassa toimivasta tuottajasta, jolle ei myöskään myönnetä markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman suomaa etuoikeutta, niin että sitä koskee ainoastaan 2 artiklan 7 kohdan a alakohdan mukainen yleinen järjestely. Tästä syystä monet viejät siirtymätalousmaista hakevat yksilöllistä kohtelua toissijaisesti siltä varalta, ettei niille myönnetä suotuisampaa markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa. Neuvosto ja komissio ovat perustellusti viitanneet tähän.

49 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 70 kohta.

50 — Asetuksen N:o 905/98 johdanto-osan neljäs ja viides perustelukappale.

51 — Asetuksen N:o 384/96 johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

83. Edellä osoitettu markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman ja yksilöllisen kohtelun välinen yhteys puoltaa varmastikin sitä, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohtaa tulkittaessa on huolehdittava mahdollisuuksien mukaan siitä, ettei synny ristiriitaa perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan kanssa.

84. Toisin kuin neuvosto ja komissio katsovat, tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettu markkinataloudessa toimivan yrityksen asema olisi automaattisesti evättävä kaikilta yrityksiltä, jotka ovat osakkeenomistajana toimivan valtion määräysvallassa. Myös perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa sallitaan nimittäin yksilöllisen kohtelun etuoikeus tietyille valtion määräysvallassa oleville yrityksille. Yksilöllinen kohtelu myönnetään tosin ainoastaan sellaisille yrityksille, joiden osake-enemmistö on yksityishenkilöillä (perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan c alakohdan ensimmäinen virke). Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että valtiolla on tällaisissa yrityksissä kaikesta huolimatta merkittävä, jopa hallitseva rooli osakkeenomistajana. Kuten nimittäin juuri nyt käsiteltävä tapaus osoittaa, myös vahva vähemmistöosakkuus voi antaa valtiolle de facto määräysvallan yrityksessä, jos muut osakkeet ovat hajanaisessa yksityisomistuksessa. [52]

85. Vaikka enemmistö yrityksen johdosta ja keskeisissä johtotehtävissä olevista henkilöistä olisi valtion viranhaltijoita, yksilöllisen kohtelun myöntäminen perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan c alakohdan toisen virkkeen mukaisesti ei ole kategorisesti poissuljettu. Sen sijaan riittää, että yritys ”kaikesta huolimatta”, eli huolimatta valtion viranhaltijoiden enemmistöstä johdossa tai keskeisissä johtotehtävissä, on todistettavasti ”riittävän riippumaton valtiosta”. [53]

86. Näin ollen perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan c alakohdassa jopa annetaan yrityksille, jotka valtion vahvan vähemmistöosakkuuden takia de facto ovat valtion määräysvallassa, mahdollisuus osoittaa, että ”yritys on kaikesta huolimatta riittävän riippumaton valtiosta”. [54]

87. Kaiken kaikkiaan Xinanchemin kaltainen yritys, jonka osake-enemmistö on yksityishenkilöillä, ei siis huolimatta valtion hallitsevasta asemasta osakkeenomistajien joukossa jäisi automaattisesti perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaisen yksilöllisen kohtelun soveltamisalan ulkopuolelle.

88. Perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan kannalta tämä tarkoittaa, ettei nyt käsiteltävässä tapauksessa vastoin neuvoston ja komission näkemystä ollut pakottavaa asetuksen systematiikkaan liittyvää syytä lähtökohtaisesti evätä Xinanchemin kaltaiselta yritykseltä markkinataloudessa toimivan yrityksen asemaa.

89. Tämän vuoksi myös neuvoston neljäs perustelu on hylättävä.

52 — Ks. tästä riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappale.

53 — Myös perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan e alakohta osoittaa, että yksilöllisen kohtelun myöntämisen yhteydessä sallitaan tietty määrä valtion puuttumista yrityksen päätöksentekoon (”– – valtio *ei* puutu yrityksen toimintaan *niin* – –”); kursivointi tässä.

54 — Vastaavasti jo mainittu perusasetuksen 9 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan e alakohta.

90. Koska neuvoston perusasetuksen 9 artiklan 5 kohtaan nojautuvaa perustelua ei voida muutenkaan hyväksyä, ei tarvitse tutkia, heikensikö Maailman kauppajärjestön (WTO) riitojenratkaisuelimen Kiinan kansantasavallan ja Euroopan unionin välisessä riitojenratkaisumenettelyssä hiljattain hyväksymä raportti [55] tätä perustelua edelleen. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole erityisesti tarpeen tarkastella, mitä vaikutuksia raportilla on Euroopan unionin sisällä ja saavatko Xinanchemin kaltaiset yritykset unionin tuomioistuimissa ylipäänsä vedota siihen. [56]

e) Asianomaisten yritysten todistustaakka ja unionin toimielinten harkintavalta (neuvoston viides perustelu)

91. Viidennessä ja viimeisessä perustelussaan neuvosto väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tulkinta perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisestä luetelmakohdasta johtaa epäkäytännöllisiin tuloksiin ja todistustaakan tosiasialliseen kääntämiseen.

92. Tämäkin pelko vaikuttaa mielestäni kuitenkin perusteettomalta.

93. Valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin nimenomaisesti korosti, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisten edellytysten, joiden on täytyttävä markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman myöntämiseksi, olemassaoloa koskeva todistustaakka on aina kyseisellä yrityksellä. [57]

94. Se tosiseikka, ettei tuomioistuin lähtökohtaisesti sulje kaikkia yrityksiä, joissa valtiolla on osakkeenomistajana määräysvalta, markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman soveltamisalan ulkopuolelle, ei vielä yksinään merkitse todistustaakan kääntämistä. Myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valitseman ratkaisun mukaisesti kyseisen yrityksen on nimittäin itse osoitettava, että se tekee päätöksensä hinnoista, kustannuksista ja tuotantopanoksista markkinoihin perustuvien viitteiden perusteella ja ilman merkittävää valtion puuttumista tässä suhteessa. Komission tai neuvoston ei esimerkiksi tarvitse esittää todisteita siitä, toimiiko valtion määräysvallassa oleva yritys markkinatalousolosuhteissa.

95. Hallinnollinen työmäärä olisi varmasti huomattavasti pienempi, jos komissio ja neuvosto saisivat automaattisesti ja ilman minkäänlaista tapauskohtaista tutkimusta evätä markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman valtion määräysvallassa sen osakkeenomistajan aseman takia olevalta yritykseltä. Tällaista menettelyä ei kuitenkaan sallita markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman myöntämistä koskevassa lainsäädännössä, jonka neuvosto on itse unionin lainsäätäjän ominaisuudessa vahvistanut perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdassa. Tässä säännöksessä vaaditaan kyseisiä yrityksiä esittämään ”riittävästi todisteita” siitä, että ne toimivat markkinatalousolosuhteissa. Näissä olosuhteissa polkumyynnin vastaisen menettelyn täytäntöönpanosta vastaavien unionin toimielinten on välttämättä arvioitava riittävästi esitettyjä todisteita. Ne eivät voi toimia siten, että yhtäältä vaativat asianomaisilta yrityksiltä todisteiden esittämistä ja toisaalta katsovat juuri nämä todisteet lähtökohtaisesti merkityksettömiksi.

55 — WTO:n pysyvän valituselimen 15.7.2011 julkaisema raportti (WT/DS397/AB/R, ”*European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*”, luettavissa WTO:n verkkosivustolla www.wto.org), jossa perusasetuksen 9 artiklan 5 kohta ”sinänsä” todetaan erinäisten WTO-oikeuden määräysten vastaiseksi. WTO:n riitojenratkaisuelin (Dispute Settlement Body) hyväksyi raportin 28.7.2011.

56 — Ks. tästä asia C-377/02, Van Parys, tuomio 1.3.2005 (Kok., s. I-1465, erityisesti 39 ja 40 kohta) ja edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Ikea Wholesale, erityisesti tuomion 29 ja 30 kohta.

57 — Valituksenalaisen tuomion 89 kohdan loppu ja 90 kohta.

96. Esitettyjen todisteiden arvioimiseen liittyy – toisin kuin käsitteen ”valtion merkittävä puuttuminen tässä suhteessa” [58] tulkintaan – monitahoisten taloudellisten asiayhteyksien arviointia, jossa komissiolla ja neuvostolla vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on laaja harkintavalta. [59] Harkintavallan puitteissa komissio ja neuvosto saavat epäilemättä lähteä siitä *kumottavissa olevasta olettamasta*, että muussa kuin markkinatalousmaassa toimiva, valtion määräysvallassa sen osakkeenomistajan aseman takia oleva yritys ei tuotteidensa valmistuksen ja myynnin osalta toimi markkinatalousolosuhteissa vaan on hintojen, kustannusten ja tuotantopanosten osalta tavallisesti altis merkittävälle valtion puuttumiselle. [60]

97. *Kumoamaton olettama* merkittävästä valtion puuttumisesta, jollaista komissio ja neuvosto näyttävät havittelevan, olisi kuitenkin kohtuuton. Juuri sen takia, että unionin toimielimillä polkumyynnin vastaisesta menettelystä vastaavina viranomaisina on mainittu harkintavalta, niillä on nimittäin velvollisuus tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat. [61] Tähän kuuluu erityisesti myös kyseisen yrityksen esittämien todisteiden tutkiminen. Todisteiden on tarkoitus osoittaa, että yritys toimii markkinatalousolosuhteissa huolimatta siitä, että se on osakkeenomistajana toimivan valtion määräysvallassa. Komissio ja neuvosto eivät saa pitää tällaisia todisteita suoralta kädeltä merkityksettöminä arvioimatta niitä tarkemmin.

98. Harkintavallan, kumottavissa olevan olettaman ja esitettyjen todisteiden arvioimista koskevan velvollisuuden yhteisvaikutus saa perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan yhteydessä aikaan oikeudenmukaisen etujen tasapainon, jonka yhteydessä voidaan riittävästi ottaa huomioon sekä asianomaisten yritysten taloudellinen etu että asianomaisten unionin toimielinten polkumyynnin vastaisen menettelyn asianmukaista hoitamista koskeva etu.

99. Näin ollen myös neuvoston viides perustelu on hylättävä.

f) Välipäätelmä

100. Kaiken kaikkiaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin siis tulkitsi perustellusti perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan c alakohtaa siten, että Xinanchemin kaltaiselta yritykseltä, joka on osakkeenomistajana toimivan valtion määräysvallassa, ei saa automaattisesti evätä markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman myöntämistä. Tuomioistuin ei myöskään tehnyt oikeudellista virhettä olettaessaan, että unionin toimielinten on arvioitava tällaisen yrityksen esittämät todisteet, joista on tarkoitus käydä ilmi, että se toimii markkinatalousolosuhteissa, ja etteivät toimielimet saa pitää todisteita lähtökohtaisesti merkityksettöminä. Tästä seuraa, että neuvoston ensimmäinen valitusperuste on perusteeton.

58 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

59 — Ks. tästä edellä alaviitteessä 22 mainittu oikeuskäytäntö.

60 — Vastaavasti myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 90 kohdassa.

61 — Asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991 (Kok., s. I-5469, Kok. Ep. XI, s. I-485, 14 kohta); asia C-405/07 P, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.11.2008 (Kok., s. I-8301, 56 kohta) ja yhdistetyt asiat C-379/08 ja C-380/089, ERG ym., tuomio 9.3.2010 (Kok., s. I-2007, 61 kohta).

2. Xinanchemin vientihintojen tarkastaminen CCCMC-kauppakamarin toimesta (toinen valitusperuste)

101. Neuvoston toinen valitusperuste kohdistuu valituksenalaisen tuomion 137–159 kohtaan. Kyseisessä tuomion osassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin käsittelee CCCMC-kauppakamarin roolia ja sen vaikutusta kiinalaisten tuottajien glyfosaatin vientihintojen vahvistamiseen ja toteaa komission ja neuvoston syyllistyneen tältä osin ilmeiseen arviointivirheeseen.[62] Neuvosto vastaa tähän väitteeseen komission tukemana, että tuomioistuin on sen mielestä ylittänyt tuomioistuinvalvonnan rajat ja loukannut kyseisten unionin toimielinten oikeutta harkintavaltaan polkumyynnin vastaisessa menettelyssä sekä kääntänyt todistustaakan.

102. Tämän valitusperusteen tausta on se, että kyseiset unionin toimielimet olivat polkumyynnin vastaisessa menettelyssä olettaneet, että CCCMC vahvistaa sitovan ”pohjahinnan” glyfosaatin viennille ja myös valvoo sen noudattamista hyväksymismerkintäjärjestelmän avulla yhteistyössä tulliviranomaisten kanssa. Kyseiset unionin toimielimet pitivät tätä seikkaa merkittävänä osoituksena siitä, että kyseisen tuotteen vientihinnat eivät muodostuneet markkinatalousolosuhteissa ja että valtio käytti vastaavasti merkittävää määräysvaltaa Xinanchemiin, minkä takia ne epäsivät yritykseltä markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman.[63] Myös oikeudenkäynnin aikana, unionin tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn saakka, neuvosto ja komissio tukeutuivat kaikissa perusteluissaan tähän versioon tosiseikoista.

103. Neuvoston ja komission väittämät tosiseikat eroavat kuitenkin joissakin ratkaisevissa kohdissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamista tosiseikoista. Toisin kuin kyseiset unionin toimielimet, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin nimittäin lähtee siitä, ettei Kiinan kansantasavallasta tutkimusajanjaksolla vietyyn glyfosaattiin sovellettu sitovaa pohjahintaa vaan ainoastaan sitomatonta viitehintaa.[64] Lisäksi viitehintaa ei tuomioistuimen mukaan vahvistanut CCCMC vaan CCCMC:n edustamat glyfosaatin tuottajat[65] ennen kaikkea helpottaakseen polkumyyntisääntöjen noudattamista kulloisissakin vientimaissa.[66] CCCMC, hallituksesta riippumaton elin,[67] myönsi hyväksymismerkintöjään myös silloin, kun viitehinta alitettiin,[68] eikä sitä ollut suunniteltu sitä varten, että Kiinan valtiolla olisi mahdollisuus puuttua Xinanchemin toimintaan.[69]

104. Koska neuvosto, samoin kuin komissio, ei muutoksenhakumenettelyssä ole väittänyt ensimmäisen asteen tuomioistuimen ottaneen todisteita huomioon vääristyneellä tavalla eikä varsinkaan esittänyt konkreettisia seikkoja tällaisen väitteen tueksi, merkityksellisiä ovat ainoastaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamat tosiseikat.[70] Kyseisten unionin toimielinten on pitäydyttävä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamissa tosiseikoissa ja hyväksyttävä ne perustaksi valituksenalaisen tuomion tutkimiselle.

105. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamien tosiseikkojen pohjalta valituksenalaisessa tuomiossa oletetaan, ettei CCCMC:n puitteissa laaditusta glyfosaatin ohjehinnasta ollut tosiasiallisesti aiheutunut rajoituksia Xinanchemin vientitoiminnalle[71] ja että kyseiset unionin toimielimet epäsivät tältä yritykseltä perusteettomasti markkinataloudessa toimivan yrityksen aseman.[72]

62 — Valituksenalaisen tuomion 158 ja 159 kohta (ks. lisäksi kyseisen tuomion 151 kohdan toinen virke).

63 — Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 14 ja 15 perustelukappale ja valituksenalaisen tuomion 139 kohta.

64 — Valituksenalaisen tuomion 146, 149, 150 ja 155 kohta.

65 — Valituksenalaisen tuomion 151 ja 153 kohta.

66 — Valituksenalaisen tuomion 156 kohta, luettuna yhdessä 141 kohdan kanssa.

67 — Valituksenalaisen tuomion 153 kohta.

68 — Valituksenalaisen tuomion 148 ja 150 kohta.

69 — Valituksenalaisen tuomion 157 kohta.

70 — Neuvosto ei riitauttanut ensimmäisessäkään oikeusasteessa Xinanchemin esittämiä ratkaisevia tosiseikkoja; ks. tästä erityisesti valituksenalaisen tuomion 149, 151 ja 155 kohta.

71 — Valituksenalaisen tuomion 151 ja 157 kohta.

72 — Valituksenalaisen tuomion 158 ja 159 kohta.

106. Neuvosto ja komissio väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ylitti näin tuomioistuimen polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden osalta harjoittaman valvonnan rajat ja korvasi omalla arviollaan toimivaltaisten unionin toimielinten arvion.

107. Tämä väite on virheellinen.

108. Unionin toimielimillä on epäilemättä polkumyynnin vastaisessa menettelyssä laaja harkintavalta monitahoisten taloudellisten asiayhteyksien arvioinnin osalta. [73]

109. Harkintavallan olemassaolo taloudellisissa kysymyksissä ei kuitenkaan merkitse sitä, että unionin tuomioistuinten pitäisi pidättäytyä valvomasta sitä, miten toimivaltaiset toimielimet komissio ja neuvosto ovat tulkinneet taloudellisluonteisia seikkoja. Unionin tuomioistuimilla on ennemminkin oikeus tarkistaa polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden aineellinen lainmukaisuus todettujen tosiseikkojen oikeellisuuden osalta ja siltä osin, että päätöksessä ei ole tehty ilmeistä arviointivirhettä. [74] Unionin tuomioistuinten on paitsi tutkittava esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus myös tarkistettava, sisältävätkö nämä todisteet kaikki relevantit tiedot, jotka pitää ottaa huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea päätelmiä, jotka niistä on tehty. [75]

110. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki siksi perustellusti nyt käsiteltävässä asiassa, olivatko kyseiset unionin toimielimet ottaneet huomioon kaikki merkitykselliset todisteet ja tukivatko asiakirjavihkosta ilmenneet tosiasiat toimielinten tekemiä päätelmiä väitetystä valtion puuttumisesta glyfosaatin ulkomaankauppahintojen vahvistamiseen.

111. Tuomioistuin ei suinkaan korvannut komission ja neuvoston arviota taloudellisluonteisista seikoista omalla, poikkeavalla arviollaan. Sen sijaan se ainoastaan totesi, että kyseiset unionin toimielimet olivat jättäneet huomiotta joitakin ratkaisevia tosiseikkoja eivätkä voineet tekemissään päätelmissä nojautua asiakirjavihkosta ilmenneisiin tosiseikkoihin. [76]

112. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ylittänyt toimivaltansa rajoja vaan päinvastoin hoiti sille perustamissopimuksissa annettua tehtävää unionin säätelytoimien laillisuuden tutkimiseksi SEUT 263 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisten kumoamiskanteiden yhteydessä.

113. Unionin tuomioistuimen tehtävänä muutoksenhakumenettelyssä ei ole valituksenalaisen tuomion laillisuuden tutkimisen lisäksi korvata ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviota todetuista tosiseikoista omalla arviollaan. Tähän toisella valitusperusteella kuitenkin lopulta pyritään, minkä vuoksi sitä ei voida hyväksyä.

114. Kaiken kaikkiaan myös neuvoston toinen valitusperuste on näin ollen perusteeton.

73 — Ks. tästä edellä alaviitteessä 22 mainittu oikeuskäytäntö ja edellä tämän ratkaisuehdotuksen 96 kohta.

74 — Vakiintunut oikeuskäytäntö; ks. mm. edellä alaviitteessä 22 mainitut asia Nachi Fujikoshi, tuomion 21 kohta, asia Ikea Wholesale, tuomion 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia Hoesch Metals and Alloys, tuomion 62 kohta. Näistä tuomioista ilmenee lisäksi, että polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden yhteydessä voidaan tarkistaa, onko menettelyssä tehty virheitä ja onko harkintavaltaa käytetty väärin, mikä ei kuitenkaan ole merkityksellistä nyt käsiteltävässä asiassa.

75 — Vastaavasti asia C-12/03 P, komissio v. Tetra Laval, tuomio 15.2.2005 (Kok., s. I-987, 39 kohta) ja asia C-413/06 P, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala, tuomio 10.7.2008 (Kok., s. I-4951, 145 kohta). Tällä alun perin sulautumisten valvonnan yhteydessä kehitetyllä oikeuskäytännöllä on nykyään merkitystä selvästi kyseistä oikeudenalaa laajemmalla alueella, ja sitä voidaan soveltaa aina, kun on tarkistettava, onko unionin toimielinten päätösten yhteydessä tehty ilmeisiä arviointivirheitä; ks. edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Espanja v. Lenzing, tuomion 57 kohta; edellä alaviitteessä 61 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomion 55 kohta, ja edellä alaviitteessä 23 mainittu asia komissio v. Scott, tuomion 65 kohta. Julkisasiamies Mengozzi soveltaa yhdistetyissä asioissa C-191/09 P ja C-200/09 P, neuvosto ym. v. Interpipe ym. 14.4.2011 esittämässään ratkaisuehdotuksessa (tuomio 16.2.2012, ratkaisuehdotuksen 103–108 kohta) tätä oikeuskäytäntöä polkumyynnin vastaiseen menettelyyn.

76 — Valituksenalaisen tuomion 158 kohta.

3. Sitä, ettei kyse ole merkittävästä valtion puuttumisesta, koskevien todisteiden huomiotta jättäminen (kolmas valitusperuste)

115. Neuvoston kolmas valitusperuste kohdistuu erityisesti valituksenalaisen tuomion 160 kohtaan, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, etteivät neuvosto ja komissio ottaneet huomioon kaikkia merkityksellisiä todisteita, jotka Xinanchem oli esittänyt polkumyynnin vastaisessa menettelyssä osoittaakseen, ettei valtio puuttunut merkittävästi sen toimintaan. Tuomioistuin korostaa, että sen toisessa kohdin toteamat virheet rasittavat myös neuvoston kokonaispäätelmää.

116. Neuvosto ei tämän kolmannen valitusperusteen yhteydessä kohdista valituksenalaiseen tuomioon mitään yksilöityä kritiikkiä. Jo käsiteltyihin kahteen ensimmäiseen valitusperusteeseen verrattuna kolmannella valitusperusteella ei ole mitään itsenäistä sisältöä. Siinä ei lisätä mitään jo edellä tarkasteltuun sisältöön.

117. Näin ollen tätä valitusperustetta ei ole syytä tarkastella lähemmin. Sen sijaan kolmas valitusperuste on hylättävä samoista syistä kuin ensimmäinen ja toinen.

4. Yhteenveto

118. Koska yhtäkään esitetyistä valitusperusteista ei ole hyväksytty, neuvoston valitus on hylättävä kokonaisuudessaan. Näin ollen ei ole tarpeen käsitellä neuvoston pohdintoja Xinanchemin riidanalaisen asetuksen kumoamista koskevan kanteen yhteydessä ensimmäisessä oikeusasteessa esittämistä ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsittelemättä jättämistä muista kanneperusteista.

VI Oikeudenkäyntikulut

119. Mikäli valitus hylätään, kuten ehdotan nyt käsiteltävässä asiassa, unionin tuomioistuin päättää oikeudenkäyntikuluista (työjärjestyksen 122 artiklan ensimmäinen kohta), joita koskevat yksityiskohtaiset määräykset ilmenevät työjärjestyksen 69 artiklasta, luettuna yhdessä 118 artiklan kanssa.

120. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäynnin muiden osapuolten Xinanchemin ja Audacen oikeudenkäyntikulut niiden vaatimusten mukaisesti.

121. Komissio tuki vaatimuksillaan neuvostoa oikeudenkäynnin osapuolena ja on siten myös hävinnyt asian. Näin ollen on asianmukaista velvoittaa komissio työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäistä alakohtaa analogisesti soveltaen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VII Ratkaisuehdotus

122. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Euroopan unionin neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd:lle ja Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européennelle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.