Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

4 päivänä helmikuuta 2021*

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen kauppapolitiikka – Polkumyyntitullit – Asetus (EY) N:o 384/96 – 3 artiklan 9 kohta – Merkittävän vahingon uhka – Tekijät – 9 artiklan 4 kohta – Asetus (EY) N:o 926/2009 – Tiettyjen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien raudasta tai teräksestä valmistettujen saumattomien putkien tuonti – Pätemättömyys

Asiassa C-324/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Finanzgericht Hamburg (Hampurin verotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 3.4.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.4.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

eurocylinder systems AG

vastaan

Hauptzollamt Hamburg-Stadt,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

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

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– eurocylinder systems AG, edustajinaan C. Salder ja M. Oldiges, Rechtsanwälte,

– Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään H. Marcos Fraile ja J. Bauerschmidt, avustajanaan N. Tuominen, avocat,

– Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi A. Demeneix ja N. Kuplewatzky, sittemmin P. Němečková,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 926/2009 (EUVL 2009, L 262, s. 19; jäljempänä riidanalainen asetus) pätevyyttä.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat eurocylinder systems AG (jäljempänä eurocylinder) ja Hauptzollamt Hamburg-Stadt (Hampurin kaupungin päätullitoimipaikka, Saksa; jäljempänä tulliviranomainen) ja joka koskee eurocylinderin riidanalaisen asetuksen perusteella Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien saumattomien teräsputkien tuonnista suorittaman polkumyyntitullin laillisuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Perusasetus

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 8.3.2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 461/2004 (EUVL 2004, L 77, s. 12) (jäljempänä perusasetus), jonka perusteella riidanalainen asetus annettiin, johdanto-osan toisessa, neljännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) [Polkumyynnillä tai vientituella muista kuin Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 11.7.1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2423/88 (EYVL 1988, L 209, s. 1) käyttöön otettu] yhteinen järjestely otettiin käyttöön olemassa olevien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja erityisesti sellaisten velvoitteiden mukaisesti, jotka johtuvat tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen, jäljempänä ’GATT-sopimus’, VI artiklasta, GATT-sopimuksen VI artiklan täytäntöönpanoa koskevasta sopimuksesta (vuoden 1979 polkumyyntikoodi) sekä GATT-sopimuksen VI, XVI ja XXIII artiklan tulkintaa ja soveltamista koskevasta sopimuksesta (vientituki- ja tasoitustullikoodi);

– –

(4) GATT-sopimuksessa vahvistettujen oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon säilyttämiseksi näitä sääntöjä sovellettaessa on erittäin tärkeää, että [Euroopan unioni] ottaa huomioon sen, miten sen pääasialliset kauppakumppanit tulkitsevat niitä;

– –

(10) On suotavaa, että vahvistetaan selkeät ja yksityiskohtaiset suuntaviivat tekijöistä, joilla voidaan määrittää, onko polkumyynnillä tapahtunut tuonti aiheuttanut tai uhkaako se aiheuttaa merkittävää vahinkoa; jos pyritään näyttämään, että [unionin] tuotannonalalle aiheutunut vahinko johtuu kyseessä olevan tuonnin määrästä ja hintatasosta, on syytä ottaa huomioon muiden tekijöiden vaikutukset ja erityisesti vallitsevat [unionin] markkinaolosuhteet.”

4 Perusasetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

5 Perusasetuksen 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Vahingon määritys”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa käsitteellä ’vahinko’ tarkoitetaan, jollei toisin ilmoiteta, [unionin] tuotannonalalle aiheutunutta merkittävää vahinkoa, [unionin] tuotannonalaan kohdistuvaa merkittävän vahingon uhkaa tai merkittävää viivästystä [unionin] tuotannonalan perustamisessa, ja sitä tulkitaan tämän artiklan mukaisesti.

– –

5. Tutkittaessa polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin vaikutusta kyseessä olevaan [unionin] tuotannonalaan on otettava huomioon kaikki olennaiset taloudelliset tekijät ja seikat, jotka vaikuttavat kyseisen teollisuuden tilanteeseen, kuten esimerkiksi se tosiasia, että ala on edelleen toipumassa entisten polkumyynti- tai vientitukikäytäntöjen vaikutuksista, tosiasiallisen polkumyyntimarginaalin merkittävyys, myynnin tosiasiallinen ja mahdollinen pieneneminen, voitot, tuotanto, markkinaosuus, tuottavuus, investointien tuotto tai kapasiteetin käyttöaste, hintaan vaikuttavat tekijät [unionissa], tosiasialliset ja mahdolliset negatiiviset vaikutukset kassavirtoihin, varastot, työllisyys, palkat, kasvu sekä pääoman saanti tai investoinnit. Tämä luettelo ei ole tyhjentävä, eikä yksi tai useampi näistä tekijöistä välttämättä ole ratkaiseva.

– –

7. Polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin lisäksi on tutkittava muut tiedossa olevat tekijät, jotka samaan aikaan aiheuttavat vahinkoa [unionin] tuotannonalalle, eikä näiden tekijöiden aiheuttamaa vahinkoa saa pitää polkumyynnillä tapahtuvasta tuonnista johtuvana 6 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä. Tässä suhteessa olennaisina tekijöinä voidaan pitää muun muassa muun kuin polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin määrää ja hintoja, kysynnän supistumista tai kulutustottumusten muutoksia, kolmannen maan ja [unionin] tuottajien rajoittavia kauppatapoja ja kyseisten tuottajien välistä kilpailua, tekniikan kehittymistä sekä [unionin] tuotannonalan vientisaavutuksia ja tuottavuutta.

– –

9. Merkittävän vahingon uhan määrittämisen on perustuttava tosiasioihin eikä pelkkiin väitteisiin, arveluihin tai etäiseen mahdollisuuteen. 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 [unionin] 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 [unionin] 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

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 suojatoimenpiteitä ei toteuteta, aiheutuu merkittävää vahinkoa.”

6 Kyseisen asetuksen 6 artiklan, jonka otsikko on ”Tutkimus”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Menettelyn tultua vireille komissio, toimien yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, aloittaa tutkimuksen [unionissa]. Tämä tutkimus käsittää sekä polkumyynnin että siitä aiheutuneen vahingon. Jotta määritys olisi edustava, valitaan tutkimusajanjakso, joka polkumyyntitapauksissa tavallisesti käsittää vähintään kuuden kuukauden jakson välittömästi ennen menettelyn aloittamista. Tutkimusjakson jälkeistä aikaa koskevia tietoja ei tavallisesti oteta huomioon.”

7 Perusasetuksen 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Väliaikaiset toimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Väliaikaisia tulleja voidaan määrätä, jos tutkimus on pantu vireille 5 artiklan mukaisesti, jos asiasta on annettu ilmoitus ja asianomaisille osapuolille on annettu riittävät mahdollisuudet antaa tietoja ja tehdä havaintoja 5 artiklan 10 kohdan mukaisesti, jos polkumyynti ja [unionin] tuotannonalalle aiheutunut vahinko on väliaikaisesti vahvistettu ja jos [unionin] etu vaatii toimia tällaisen vahingon estämiseksi. Väliaikaiset tullit on otettava käyttöön aikaisintaan 60 päivää ja viimeistään yhdeksän kuukautta menettelyn aloittamisesta.

– –

4. Komissio toteuttaa väliaikaisen toimenpiteen kuulemisen jälkeen tai erittäin kiireellisissä tapauksissa ilmoitettuaan asiasta jäsenvaltioille. Jälkimmäisessä tapauksessa kuuleminen järjestetään viimeistään kymmenen päivän kuluessa siitä, kun jäsenvaltioille on ilmoitettu komission toteuttamista toimista.

– –

7. Väliaikaiset tullit voidaan ottaa käyttöön kuudeksi kuukaudeksi ja niiden voimassaoloaikaa voidaan pidentää kolmella kuukaudella tai ne voidaan ottaa käyttöön yhdeksäksi kuukaudeksi. – –”

8 Perusasetuksen 9 artiklan, jonka otsikko on ”Menettelyn päättäminen ilman toimenpiteitä; lopullisten tullien käyttöön ottaminen”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos tosiasioiden perusteella lopullisesti todetaan, että polkumyyntiä ja siitä aiheutunutta vahinkoa on olemassa, ja jos [unionin] etu vaatii toimintaa 21 artiklan mukaisesti, neuvosto ottaa käyttöön lopullisen polkumyyntitullin yksinkertaisella enemmistöllä komission ehdotuksesta, jonka se tekee kuultuaan neuvoa-antavaa komiteaa. Neuvosto on hyväksynyt ehdotuksen, jollei se yksinkertaisella enemmistöllä päätä hylätä sitä kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on toimittanut sille ehdotuksen. Jos väliaikaiset tullit ovat voimassa, lopullisia toimia koskeva ehdotus tehdään neuvostolle viimeistään kuukautta ennen tällaisten tullien voimassaolon päättymistä. Polkumyyntitullin suuruus ei saa ylittää vahvistettua polkumyyntimarginaalia, ja sen olisi oltava kyseistä marginaalia alhaisempi, jos tämä alhaisempi määrä on riittävä [unionin] tuotannonalalle aiheutuneen vahingon poistamiseksi.”

9 Edellä mainitun asetuksen 11 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto on seuraava:

”Polkumyyntitoimenpiteen voimassaolo päättyy viisi vuotta sen käyttöön ottamisen jälkeen tai viisi vuotta sen päivän jälkeen, jona viimeisimmän polkumyyntiä ja vahinkoa koskevan tarkastelun päätelmä tehtiin, ellei tarkastelussa todeta, että toimenpiteen voimassaolon päättyminen johtaisi todennäköisesti polkumyynnin ja vahingon jatkumiseen tai toistumiseen. Tarkastelu tehdään joko komission aloitteesta tai [unionin] tuottajien tekemästä tai niiden puolesta tehdystä [pyynnöstä], ja toimenpide on voimassa tarkastelun tuloksia odotettaessa.”

10 Perusasetus on kumottu ja korvattu polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 30.11.2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1225/2009 (EUVL 2009, L 343, s. 51), joka puolestaan on kumottu ja korvattu polkumyynnillä muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 8.6.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/1036 (EUVL 2016, L 176, s. 21).

Väliaikaista tullia koskeva asetus

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

12 Väliaikaista tullia koskevan asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa vahvistettiin tiettyjen raudasta tai teräksestä valmistettujen saumattomien putkien tuonnissa (jäljempänä saumattomat rauta- ja teräsputket) väliaikainen polkumyyntitulli, jonka suuruus oli Hubei Xinyegang Steel Co. Ltd:n (jäljempänä Hubei) osalta 15,6 prosenttia, Shandong Luxing Steel Pipe Co. Ltd:n osalta 15,1 prosenttia, kyseisen asetuksen liitteessä lueteltujen yritysten osalta 22,3 prosenttia ja kaikkien muiden yritysten osalta 24,2 prosenttia.

13 Komissio totesi tämän asetuksen 13 perustelukappaleessa, että polkumyyntiä ja unionin tuotannonalalle aiheutunutta vahinkoa koskeva tutkimus kattoi ajanjakson 1.7.2007–30.6.2008 (jäljempänä tutkimusajanjakso) ja että tätä vahinkoa koskevaan arvioon vaikuttavien kehityssuuntausten tarkastelu kattoi ajanjakson, joka alkoi 1.1.2005 ja päättyi tutkimusajanjakson päättyessä (jäljempänä tarkastelujakso).

14 Komissio katsoi väliaikaista tullia koskevan asetuksen 89 ja 126 perustelukappaleessa, ettei unionin tuotannonalalle ollut aiheutunut merkittävää vahinkoa mutta kyseiselle tuotannonalalle aiheutuvan merkittävän vahingon uhka oli olemassa, mikäli polkumyynnin vastaisia toimenpiteitä ei toteuteta.

Riidanalainen asetus

15 Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa otettiin perusasetuksen 9 artiklan mukaisesti käyttöön lopullinen polkumyyntitulli Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien tiettyjen saumattomien rauta- ja teräsputkien tuonnissa ja tämän tullin määräksi vahvistettiin 1 artiklan 2 kohdassa 17,7 prosenttia Shandong Luxing Steel Pipe Co. Ltd:n osalta, 27,2 prosenttia muiden tämän asetuksen liitteessä lueteltujen, yhteistyössä toimineiden yritysten osalta ja 39,2 prosenttia kaikkien muiden yritysten osalta.

16 Riidanalaisen asetuksen 35–81 perustelukappaleessa vahvistettiin yhtäältä väliaikaista tullia koskevassa asetuksessa oleva päätelmä, jonka mukaan yhtäältä unionin tuotannonala oli haavoittuvassa tilassa tutkimusajanjakson lopussa, vaikka sille ei ollut aiheutunut tämän ajanjakson aikana vahinkoa, ja toisaalta, että mikäli polkumyynnin vastaisia toimenpiteitä ei toteuteta, tiettyjen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien saumattomien rauta- ja teräsputkien tuonnista aiheutuisi erittäin lyhyen aikavälin kuluessa merkittävää vahinkoa tälle tuotannonalalle. Kyseisessä asetuksessa otettiin huomioon heinäkuun 2008 ja maaliskuun 2009 välistä ajanjaksoa (jäljempänä tutkimusajanjakson jälkeinen ajanjakso) koskevat tiedot.

17 Unionin yleinen tuomioistuin kumosi 29.1.2014 antamassaan tuomiossa Hubei Xinyegang Steel v. neuvosto (T-528/09, EU:T:2014:35) riidanalaisen asetuksen siltä osin kuin siinä määrättiin polkumyyntitulli Hubein valmistamille tuotteille. Unionin tuomioistuin hylkäsi 7.4.2016 antamallaan tuomiolla ArcelorMittal Tubular Products Ostrava ym. v. Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P ja C-193/14 P, EU:C:2016:209) tästä tuomiosta tehdyt valitukset.

Täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/2272

18 Komissio pani 3.10.2014 asetuksen N:o 1225/2009 11 artiklan 2 kohdan nojalla vireille polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevan tarkastelun. Tämän tarkastelun tarkoituksena oli arvioida polkumyynnin jatkumisen tai toistumisen todennäköisyyttä näiden toimenpiteiden voimassaolon päättymisen jälkeen; tarkastelu kattoi ajanjakson 1.7.2013–30.6.2014.

19 Tämän tarkastelun päätyttyä komissio antoi 7.12.2015 täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/2272 lopullisen polkumyyntitullin käyttöönotosta tiettyjen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien raudasta tai teräksestä valmistettujen saumattomien putkien tuonnissa asetuksen N:o 1225/2009 11 artiklan 2 kohdan mukaisen toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevan tarkastelun jälkeen (EUVL 2015, L 322, s. 21). Täytäntöönpanoasetuksessa vahvistettiin samat polkumyyntitullit kuin riidanalaisessa asetuksessa.

Täytäntöönpanopäätös (EU) 2018/928

20 Komissio antoi 28.6.2018 täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2018/928 sen tutkimuksen uudelleenaloittamisen lopettamisesta, joka koskee yhdistetyissä asioissa C-186/14 P ja C-193/14 P annettuja tuomioita, jotka liittyvät asetukseen N:o 926/2009 ja täytäntöönpanoasetukseen 2015/2272 (EUVL 2018, L 164, s. 51).

21 Tämän täytäntöönpanopäätöksen 7, 36 ja 37 perustelukappaleessa komissio korostaa pääasiallisesti, että asetuksen N:o 1225/2009 11 artiklan 2 kohdan nojalla uudelleen aloitetun tarkastelun tutkinnan, joka johti täytäntöönpanoasetuksen 2015/2272 antamiseen, kohteena ei ollut tutkia riidanalaisen asetuksen pätevyyttä muiden vientiä harjoittavien kiinalaisten tuottajien kuin Hubein kannalta vaan ratkaista, oliko täytäntöönpanoasetuksen kumoaminen välttämätöntä 29.1.2014 annetun tuomion Hubei Xinyegang Steel v. neuvosto (T-528/09, EU:T:2014:35) ja 7.4.2016 annetun tuomion ArcelorMittal Tubular Products Ostrava ym. v. Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P ja C-193/14 P, EU:C:2016:209) valossa.

22 Lisäksi edellä mainitun päätöksen 67 perustelukappaleessa komissio totesi, että täytäntöönpanoasetuksella 2015/2272 käyttöön otettuja polkumyyntitulleja, joita sovelletaan muihin kiinalaisiin vientiä harjoittaviin tuottajiin kuin Hubeihin, ei olisi aiheellista kumota niiden haittavaikutusten takia, joita tällaisesta kumoamisesta aiheutuisi unionin tuotannonalalle.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

23 Teräksisten korkeapainepullojen valmistaja eurocylinder toi Kiinan kansantasavallasta Tianjin Pipe (Group) Corporationin valmistamia saumattomia rauta- ja teräsputkia.

24 Tulliviranomainen määräsi 4.11.2014 päivätyllä tuontitullauspäätöksellä eurocylinderille riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetyn 27,2 prosentin polkumyyntitullin mukaisesti 22 123,10 euron suuruisen polkumyyntitullin.

25 Tämän jälkeen eurocylinder vaati 6.11.2017 tulliviranomaista palauttamaan tämän polkumyyntitullin sillä perusteella, että riidanalainen asetus oli osittain kumottu 29.1.2014 annetulla tuomiolla Hubei Xinyegang Steel v. neuvosto (T-528/09, EU:T:2014:35), jonka unionin tuomioistuin pysytti 7.4.2016 antamallaan tuomiolla ArcelorMittal Tubular Products Ostrava ym. v. Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P ja C-193/14 P, EU:C:2016:209). Unionin yleisen tuomioistuimen perusteet kumoamiselle olivat eurocylinderin mukaan yleisluontoisia, joten ne eivät koskeneet yksinomaan Hubeita.

26 Tulliviranomainen hylkäsi 12.12.2017 tekemällään päätöksellä eurocylinderin hakemuksen sillä perusteella, että unionin yleinen tuomioistuin oli kumonnut riidanalaisen asetuksen ainoastaan siltä osin kuin siinä määrättiin polkumyyntitulli Hubein – joka oli kantajana 29.1.2014 annettuun tuomioon Hubei Xinyegang Steel v. neuvosto (T-528/09, EU:T:2014:35) johtaneessa asiassa – valmistamille tuotteille.

27 Tulliviranomaisen hylättyä 23.8.2018 tästä päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen eurocylinder nosti Finanzgericht Hamburgissa (Hampurin verotuomioistuin, Saksa) kanteen tukeutuen siihen, että riidanalainen asetus on pätemätön erga omnes -vaikutuksin.

28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa, että unionin yleinen tuomioistuin oli perustelut 29.1.2014 antamassaan tuomiossa Hubei Xinyegang Steel v. neuvosto (T-528/09, EU:T:2014:35) riidanalaisen asetuksen kumoamisen siltä osin kuin siinä määrättiin polkumyyntitulleja Hubein valmistamille tuotteille sillä, että asetuksessa oli ilmeinen arviointivirhe unionin tuotannonalalle aiheutuvan merkittävän vahingon uhan olemassaolon osalta ja että tällä oli rikottu perusasetuksen 3 artiklan 9 kohtaa ja 9 artiklan 4 kohtaa. Koska tällainen peruste on ulottuvuudeltaan yleinen, se riittää siihen, että asetuksen todetaan olevan pätemätön erga omnes.

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa lisäksi, että eurocylinderillä ei ollut valtuutta nostaa asetuksesta suoraa kannetta SEUT 263 artiklan nojalla, koska se ei ollut tämän asetuksen antamiseen johtaneen polkumyyntitutkimuksen kohteena. Näin ollen tällä yrityksellä oli oikeus vedota pääasiassa kyseessä olevasta tulliviranomaisen päätöksestä nostamansa kanteen tueksi tämän asetuksen pätemättömyyteen.

30 Näissä olosuhteissa Finanzgericht Hamburg on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [riidanalainen asetus] pätevä?”

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

31 Aluksi on muistutettava siitä, että Hubein SEUT 263 artiklan nojalla nostamasta kanteesta 29.1.2014 annetussa tuomiossa Hubei Xinyegang Steel v. neuvosto (T-528/09, EU:T:2014:35) todettu riidanalaisen asetuksen osittainen pätemättömyys ei vaikuta tämän asetuksen muiden säännösten laillisuuteen eikä erityisesti muiden kuin tämän yrityksen valmistamille, viemille tai tuomille tuotteille määrättyjen polkumyyntitullien laillisuuteen. Näin ollen niillä on täysi oikeusvaikutus kaikkiin muihin henkilöihin nähden niin kauan kuin niitä ei ole peruutettu tai todettu pätemättömiksi ennakkoratkaisupyynnön tai lainvastaisuusväitteen vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 4.2.2016, C & J Clark International ja Puma, C-659/13 ja C-34/14, EU:C:2016:74, 183 ja 184 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yleinen periaate, jolla taataan se, että kaikilla yksityisillä on oikeus vedota niille vastaisesta kansallisesta toimenpiteestä nostetun kanteen yhteydessä sellaisen unionin toimen pätemättömyyteen, johon tämä toimenpide perustuu, edellyttää, että asianomaisella henkilöllä ei ole oikeutta vaatia suoraan unionin tuomioistuimia kumoamaan kyseisen toimen SEUT 263 artiklan nojalla. Sen sijaan asianomainen henkilö ei voi vedota kyseisen toimen pätemättömyyteen

toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa, jos voidaan katsoa, että henkilöllä on epäilemättä ollut oikeus vaatia saman toimen kumoamista unionin tuomioistuimissa (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2019, Trace Sport, C-251/18, EU:C:2019:766, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomautti, käsiteltävässä asiassa eurocylinder on maahantuoja, joka ei ollut riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneen polkumyyntitutkimuksen kohteena eikä sitä ole edes mainittu riidanalaisessa asetuksessa. Lisäksi unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ei ilmene, että eurocylinder olisi pääasiassa kyseessä olevien saumattomien rauta-ja teräsputkien viejiin sidoksissa oleva tuoja. Joka tapauksessa unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, että vaikka tuoja olisi sidoksissa kyseisen tuotteen viejiin, tuojan asema ei yksin voi riittää siihen, että sen perusteella voitaisiin katsoa, että asetus, jolla otetaan käyttöön polkumyyntitulli, koskee tuojaa erikseen (tuomio 19.9.2019, Trace Sport, C-251/18, EU:C:2019:766, 37 kohta).

34 Edellä olevasta ilmenee, että eurocylinder ei ollut tilanteessa, jossa se olisi epäilemättä voinut vaatia riidanalaisen asetuksen kumoamista SEUT 263 artiklan nojalla.

35 Ennakkoratkaisupyyntö on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään, onko riidanalainen asetus pätevä perusasetuksen 9 artiklan 4 kohdan ja 3 artiklan 9 kohdan kannalta siltä osin kuin siinä otetaan käyttöön lopullinen polkumyyntitulli tiettyjen Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien saumattomien rauta- ja teräsputkien tuonnissa sekä kannetaan lopullisesti tässä tuonnissa käyttöön otettu väliaikainen tulli.

37 Aluksi on muistutettava siitä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että yhteisen kauppapolitiikan ja aivan erityisesti kaupallisten suojatoimenpiteiden alalla unionin toimielimillä on laaja harkintavalta, koska ne taloudelliset ja poliittiset tilanteet, joita toimielinten on arvioitava, ovat monitahoisia (tuomio 19.9.2019, Trace Sport, C-251/18, EU:C:2019:766, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Tällaisen harkintavallan käyttöä koskevassa tuomioistuinvalvonnassa on sekä SEUT 263 artiklaan perustuvan kanteen että SEUT 267 artiklan nojalla esitetyn pätevyyden arviointia koskevan ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä rajoituttava tarkistamaan, että menettelysääntöjä on noudatettu, että riitautetun valinnan perustaksi hyväksytyt tosiseikat ovat aineellisesti paikkansapitäviä, että näitä tosiseikkoja arvioitaessa ei ole tehty ilmeistä virhettä ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin (tuomio 4.2.2016, C & J Clark International ja Puma, C-659/13 ja C-34/14, EU:C:2016:74, 162 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Jos tosiasioiden perusteella lopullisesti todetaan, että polkumyyntiä ja siitä unionin tuotannonalalle aiheutunutta merkittävää vahinkoa tai merkittävän vahingon uhkaa on olemassa, neuvosto ottaa perusasetuksen 9 artiklan 4 kohdan, kun se luetaan yhdessä 3 artiklan 1 kohdan kanssa, nojalla käyttöön lopullisen polkumyyntitullin. Sen määrittelemiseksi, onko unionin tuotannonalalle aiheutuvan merkittävän vahingon uhka olemassa, on perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan mukaan tutkittava – muun muassa – tässä säännöksessä nimenomaisesti mainittua neljää tekijää eikä määrittely saa perustua pelkkiin väitteisiin, arveluihin tai etäiseen mahdollisuuteen.

40 Lisäksi unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, että on selvitettävä, että vahingon uhka, samoin kuin vahinko, on olemassa polkumyynnin vastaisen toimenpiteen toteuttamispäivänä, unionin tuotannonalan tuon ajankohdan tilanne huomioon ottaen. Unionin toimielimet kykenevät nimittäin ainoastaan tuon tilanteen kannalta määrittämään, voiko polkumyynnillä tapahtuvan tulevan tuonnin

välittömästi odotettavissa oleva kasvu aiheuttaa merkittävää vahinkoa unionin tuotannonalalle, mikäli kaupallisia suojatoimenpiteitä ei toteuteta (ks. vastaavasti tuomio 7.4.2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava ym. v. Hubei Xinyegang Steel, C-186/14 P ja C-193/14 P, EU:C:2016:209, 31 ja 71 kohta).

41 Unionin toimielimillä on kuitenkin toimivalta ottaa tietyissä tilanteissa huomioon tutkimusajanjakson jälkeistä aikaa koskevat tiedot. Tällainen toimivalta on vielä perustellumpi tutkimuksissa, jotka eivät koske vahingon toteamista vaan vahingon uhan määrittämistä, joka luonteeltaan edellyttää tulevaisuuteen suuntautuvaa analyysiä. Näitä tietoja voidaan näin ollen käyttää väliaikaisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta annetussa komission asetuksessa olevien ennusteiden vahvistamiseksi tai kumoamiseksi ja niiden perusteella voidaan ensin mainitussa tapauksessa ottaa käyttöön lopullinen polkumyyntitulli. Kuitenkin sen, että unionin toimielimet käyttävät tutkimusajanjakson jälkeistä aikaa koskevia tietoja, on oltava unionin tuomioistuinten valvonnassa (ks. vastaavasti tuomio 7.4.2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava ym. v. Hubei Xinyegang Steel, C-186/14 P ja C-193/14 P, EU:C:2016:209, 71–73 kohta).

42 Neuvoston unionin tuotannonalan tilanteesta perusasetuksen 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitetussa, unionin tuotannonalalle aiheutunutta merkittävää vahinkoa koskevassa analyysissä tekemä päätelmä säilyy periaatteessa relevanttina perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdassa tarkoitetussa analyysissä, joka koskee tähän tuotannonalaan kohdistuvan merkittävän vahingon uhkaa (ks. vastaavasti tuomio 7.4.2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava ym. v. Hubei Xinyegang Steel, C-186/14 P ja C-193/14 P, EU:C:2016:209, 31 kohta).

43 Riidanalaisen asetuksen pätevyyttä perusasetuksen 9 artiklan 4 kohdan ja 3 artiklan 9 kohdan säännösten kannalta on arvioitava näiden seikkojen valossa.

Käsiteltävässä asiassa neuvosto vahvisti riidanalaisen asetuksen 47–49 perustelukappaleessa komission väliaikaista tullia koskevan asetuksen 88 ja 89 perustelukappaleessa tekemän arvioinnin, jonka mukaan unionin tuotannonalalle ei ollut aiheutunut merkittävää vahinkoa tutkimusajanjakson aikana, vaikka kyseinen tuotannonala oli haavoittuvassa tilassa tutkimusajanjakson lopussa. Neuvosto katsoi kuitenkin erityisesti tämän ajanjakson jälkeen tapahtuneiden tosiseikkojen tutkimisen perusteella riidanalaisen asetuksen 76–81 perustelukappaleessa, että tuona ajankohtana oli olemassa unionin tuotannonalaan kohdistuvan merkittävän vahingon uhka, kuten komissio oli todennut väliaikaista tullia koskevan asetuksen 126 perustelukappaleessa.

Unionin tuotannonalan haavoittuvan tilan olemassaolo tutkimusajanjakson lopussa

44 Komissio arvioi väliaikaista tullia koskevan asetuksen 89 perustelukappaleessa tekemäänsä päätelmää, jonka mukaan unionin tuotannonala oli tutkimusajanjakson lopussa haavoittuvassa tilassa, varten tämän asetuksen 66–87 perustelukappaleessa perusasetuksen 3 artiklan 5 kohdan nojalla olennaisia taloudellisia tekijöitä ja seikkoja, jotka vaikuttavat kyseisen tuotannonalan tilanteeseen, kuten tuotantoa, kapasiteettia, kapasiteetin käyttöastetta, varastoja, myynnin määrää, markkinaosuuksia, kasvua, työllisyyttä, tuottavuutta, palkkoja, myyntihintaan vaikuttavia tekijöitä, kannattavuutta, investointien tuottoa, vaikutuksia kassavirtoihin ja pääoman saantia, investointeja ja lopuksi polkumyyntimarginaalin merkittävyyttä ja unionin tuotannonalan toipumista entisistä polkumyyntikäytännöistä.

45 Erityisesti komissio korosti tästä viimeksi mainitusta tekijästä väliaikaista tullia koskevan asetuksen 87 perustelukappaleessa, että vaikka vuonna 2006 oli otettu käyttöön polkumyynnin vastaisia toimenpiteitä monista muista maista polkumyynnillä tulevan tuonnin vahingollisten vaikutusten estämiseksi, unionin tuotannonala ei kuitenkaan pystynyt täysin hyötymään arviointijaksolla tapahtuneesta poikkeuksellisesta markkinoiden laajentumisesta, koska toimenpiteiden kohteena olleen

tuonnin aiemmat markkinaosuudet korvautuivat nyt Kiinasta tulevalla tuonnilla. Komissio täsmensi, että tämän kehityksen vaikutuksesta unionin tuotannonala ei pystynyt täysin toipumaan eikä investoimaan ja lisäämään tuotantokapasiteettiaan markkinoiden laajentumisen mukaisesti.

46 Neuvosto vahvisti puolestaan riidanalaisen asetuksen 47–49 perustelukappaleessa komission tekemän arvioinnin, jonka mukaan unionin tuotannonala oli haavoittuvassa tilassa tutkimusajanjakson lopussa. Se korosti tätä päätelmää varten erityisesti, että vaikka unionin tuotannonalalle ei ollut aiheutunut merkittävää vahinkoa tutkimusajanjakson aikana, unionin tuotannonala oli alttiina tällaisen polkumyyntituonnin vahingollisille vaikutuksille, koska näiden polkumyynnillä tuotujen tuotteiden osuus unionin markkinoilla oli suuri ja koska sen markkinaosuus oli pienentynyt 5 prosenttiyksikköä tarkastelujakson aikana.

47 On kuitenkin todettava, että neuvoston arvioinnin, jonka mukaan unionin tuotannonala ei ollut täysin toipunut vuotta 2006 edeltäneistä polkumyyntikäytännöistä, tueksi ei esitetty mitään konkreettisia seikkoja eikä tätä arviota voida missään tapauksessa johtaa tämän tuomion 45 kohdassa yksilöidyistä taloudellisista tekijöistä ja seikoista, koska ne päinvastoin osoittavat kokonaisuudessaan tarkasteluina, että unionin tuotannonalan tilanne oli kehittynyt positiivisesti tarkasteluajanjakson aikana.

48 Ensinnäkin sitä seikkaa, että unionin tuotannonalan markkinaosuus oli pienentynyt 5 prosenttiyksikköä tarkasteluajanjakson aikana, ei saada ymmärtää muista seikoista erillään. Huomioon on nimittäin otettava myös yhtäältä se, että tämä markkinaosuus oli pysynyt merkittävänä eli 63,6 prosenttina tutkimusajanjakson aikana (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 75 perustelukappale) ja toisaalta se, että kyseisen tuotannonalan myyntimäärä ja myyntihinnat kasvoivat tämän ajanjakson aikana (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 73–80 perustelukappale).

49 Toiseksi neuvoston arviointi Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin vaikutuksista unionin tuotannonalan investointeihin ja sen kyvystä kehittää tuotantokapasiteettia on täysin ristiriidassa sen seikan kanssa, että tämän tuotannonalan investoinnit kasvoivat noin 185 prosentilla tarkastelujakson aikana (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 85 perustelukappale).

50 Kolmanneksi on korostettava, että vaikka komissio totesi, että jos markkinaolosuhteet muuttuvat, unionin tuotannonala on täysin alttiina mahdollisille vahingollisille vaikutuksille, jotka johtuvat polkumyynnillä tulevasta tuonnista (väliaikaista tullia koskevan asetuksen 89 perustelukappale), tämän seikan perusteella ei voida todeta, että unionin tuotannonala oli haavoittuvassa tilassa tutkimusajanjakson lopussa, koska sen perusteella voitiin mahdollisesti ainoastaan todistaa, että unionin tuotannonala on haavoittuvassa tilassa tulevaisuudessa.

51 Neuvosto on tehnyt tällaisessa tilanteessa ilmeisen arviointivirheen vahvistaessaan komission päätelmän, jonka mukaan unionin tuotannonala oli haavoittuvassa tilassa tutkimusajanjakson lopussa, koska käsiteltävän asian relevantit tiedot eivät tue tätä päätelmää.

Merkittävän vahingon uhan olemassaolo tutkimusajanjakson lopussa

52 Neuvosto päätyi päätelmäänsä, jonka mukaan tutkimusajanjakson lopussa oli olemassa unionin tuotannonalalle aiheutuvan merkittävän vahingon uhka, tutkittuaan riidanalaisen asetuksen 66–74 perustelukappaleessa pääasiallisesti perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen neljän tekijän perusteella polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin määrän kehityksen, viejien käyttämättömän kapasiteetin, Kiinan kansantasavallasta tulevan tuonnin hinnat ja varastot.

53 Ensinnäkin polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin määrän kehityksestä on tärkeää palauttaa mieleen, että perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan a alakohta koskee sitä, että on olemassa ”polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin sellainen huomattava kasvuvauhti [unionin] markkinoilla, joka on osoitus tuonnin tuntuvan kasvun todennäköisyydestä”.

54 Väliaikaista tullia koskevan asetuksen 115 ja 116 perustelukappaleessa olevat komission tekemät arvioinnit, joiden mukaan unionin markkinoiden yleistilanteella ei ollut ollut ”huomattavampaa” vaikutusta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin ”määrien kehitykseen” ja tämän tuonnin paine unionin markkinoilla lisääntyy todennäköisesti ”merkittävästi” ja jotka neuvosto vahvisti riidanalaisen asetuksen 66–68 perustelukappaleessa, ovat ristiriidassa niiden tutkimusajanjakson jälkeistä aikaa koskevien tietojen kanssa, jotka on myös otettu huomioon tässä asetuksessa.

55 Tarkemmin sanottuna neuvosto totesi riidanalaisen asetuksen 52 perustelukappaleessa, että Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin absoluuttinen määrä ”väheni huomattavasti”, koska se oli laskenut – kuten tässä perustelukappaleessa olevasta taulukosta käy ilmi – tutkimusajanjakson aikaisesta 542 840 tonnista 306 866 tonniin tutkimusajanjakson jälkeisenä ajanjaksona.

56 Neuvosto tosin korosti riidanalaisen asetuksen 68 perustelukappaleessa, että ”[e]dellä olevassa 52 kappaleessa todetaan lisäksi, että tarkasteltavana olevan tuotteen Kiinasta tulevan tuonnin absoluuttisen määrän pienenemisestä huolimatta se on hieman kasvattanut markkinaosuuttaan tutkimusajanjakson jälkeisenä aikana”. Kuitenkaan yksistään sen perusteella, että tämän tuonnin markkinaosuuden hienoisella kasvulla, jonka suuruus on ainoastaan 0,7 prosenttia tämän tuonnin markkinaosuudesta, ei voida päätyä katsomaan, että olemassa olisi polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin sellainen huomattava kasvuvauhti unionin markkinoilla, joka on osoitus tuonnin tuntuvan kasvun todennäköisyydestä. Kuten neuvosto totesi riidanalaisen asetuksen 53 perustelukappaleessa, unionin tuotannonalan markkinaosuus aleni ainoastaan 0,1 prosenttia tutkimusajanjakson ja tutkimusajanjakson jälkeisen ajanjakson välillä laskien tutkimusajanjaksona olleesta 63,6 prosentista 63,5 prosenttiin tutkimusajanjakson jälkeisenä ajanjaksona.

57 Tässä asianyhteydessä on tämän tuomion 41 artiklassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella korostettava tutkimusajanjakson jälkeistä aikaa koskevien tietojen tärkeyttä vahingon uhan olemassaoloa koskevassa, tulevaisuuteen suuntautuvassa analyysissä, koska näitä tietoja voidaan käyttää väliaikaista tullia koskevassa asetuksessa olevien ennusteiden vahvistamiseksi tai kumoamiseksi.

58 Käsiteltävässä asiassa nämä tämän tuomion 56 ja 57 kohdassa mieleen palautetut tiedot eivät vahvista, että olisi olemassa perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettu polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin sellainen huomattava kasvuvauhti unionin markkinoilla, joka on osoitus tuonnin tuntuvan kasvun todennäköisyydestä.

59 Toiseksi viejien käyttämättömästä kapasiteetista on palautettava mieleen, että perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettu tekijä koskee ”riittävän vapaasti viejän käytettävissä olevaa kapasiteettia tai sellaisen kapasiteetin välitöntä ja tuntuvaa kasvua, joka on osoitus polkumyynnillä [unionin] markkinoille tapahtuvan viennin tuntuvan kasvun todennäköisyydestä, ottaen huomioon muiden vientimarkkinoiden kyky ottaa vastaan lisävientiä”.

60 Komissio totesi käsiteltävässä asiassa väliaikaista tullia koskevan asetuksen 118 perustelukappaleessa, että ”tarkastelujaksolla kiinalaisten viejien vientihalukkuus kasvoi merkittävästi, ja tämä näkyi absoluuttisten vientimäärien erittäin suurena kasvuna”. Tämän asetuksen 119 perustelukappaleessa komissio totesi yhtäältä, että ”Kiina[n kansantasavallasta] [unioniin] suuntautuvan viennin prosenttiosuus Kiinan kokonaisviennistä lisääntyi merkittävästi vuoden 2005 ja tutkimusajanjakson välillä”, mikä vahvistaa ”sitä, että vientitoiminnassa tapahtui merkittävä siirtyminen tarkastelujaksolla ja [unioni] on kasvattanut merkitystään kiinalaisten viejien markkinastrategiassa”, ja toisaalta, että ”[m]uita tärkeitä markkinoita ovat Yhdysvallat 36 prosentilla (31 % vuonna 2007), Algeria 6 prosentilla (2 % vuonna 2006) ja Etelä-Korea 6 prosentilla (3 % vuonna 2005)”.

61 Komissio päätyi tämän pohjalta siihen, että voidaan odottaa, että ”merkittävä osa tuoreesta ylikapasiteetista suunnataan EY:n markkinoille” ja että ”jo[tkut] näi[stä] markkinoi[sta], etenkin Yhdysvaltojen markkin[at], [kutistuvat huomattavasti]”, joten ”näiltä markkinoilta vapautuvat määrät voidaan suunnata helposti [unioniin]”. Neuvosto vahvisti nämä päätelmät riidanalaisen asetuksen 69–71 perustelukappaleessa.

62 Tästä on kuitenkin todettava, että riidanalaisessa asetuksessa tehdyssä analyysissä, joka koskee sellaisen kehityksen todennäköisyyttä, että Kiinan kansantasavallan vienti suunnataan unionin markkinoille, on kaksi puutetta. Ensinnäkään tässä analyysissä ei oteta huomioon niitä seikkoja, jotka olivat relevantteja selitettäessä Kiinan kansantasavallasta unioniin tapahtuvan tuonnin kasvua. Erityisesti riidanalaisessa asetuksessa ei mainita väliaikaista tullia koskevan asetuksen 130 perustelukappaleessa olevaa seikkaa, että on ”selvä ajallinen yhteys kiinalaisten tuotteiden markkinaosuuden nopean kasvun sekä Venäjältä ja Ukrainasta – jotka olivat tärkeimpiä kilpakumppaneita hintojen osalta – tulevan tuonnin markkinaosuuden merkittävän heikkenemisen välillä”, vaikka tämä seikka oli relevantti selittämään ainakin osaksi sitä, miksi Kiinasta unioniin suuntautuvan viennin prosenttiosuus kasvoi tarkasteluajanjakson aikana. Toiseksi riidanalaisessa asetuksessa ei oteta huomioon muiden vientimarkkinoiden, joiden on katsottu kykenevän ottamaan vastaan lisävientiä, kapasiteettia. Kuten tämän tuomion 61 kohdassa mainituista tiedoista ilmenee, näille markkinoille suuntautuva vienti kasvoi saman ajanjakson aikana.

63 Tällaisessa tilanteessa käsiteltävän asian tosiseikkojen perusteella ei voida päätyä siihen, että perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettu tekijä oli täyttynyt.

64 Kolmanneksi Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin hinnasta on palautettava mieleen, että perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan c alakohta koskee ”tuonnin tapahtumi[sta] hinnoilla, joilla voitaisiin tuntuvasti alentaa hintoja tai estää hinnan korotukset huomattavissa määrin ja jotka todennäköisesti lisäisivät uuden tuonnin kysyntää”.

65 Käsiteltävässä asiassa komissio totesi väliaikaista tullia koskevan asetuksen 120 ja 121 perustelukappaleessa yhtäältä, että Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin hinnat olivat tarkastelujaksolla paitsi unionin tuotannonalan hintoja mutta myös kolmansista maista tulevan tuonnin hintoja merkittävästi alhaisempia, ja toisaalta, että ei ole syytä uskoa, että taloudellisessa ympäristössä, jossa kysyntä on supistunut merkittävästi, alhaisilla hinnoilla olisi taipumuksena kohota. Komissio korosti kyseisen asetuksen 122 perustelukappaleessa, että Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin hinnat kohosivat hieman tutkimusajanjakson jälkeen ja että tämä nousu on osoitus ennen kaikkea joidenkin keskeisten raaka-aineiden maailmanlaajuisesta hinnannoususta. Tämän asetuksen 123 perustelukappaleessa komissio päätyi siihen, että polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin ”erittäin alhaisten hintojen” negatiivinen vaikutus on kahtalainen eli yhtäältä todennäköinen siirtyminen kohti polkumyynnillä tapahtuvaa tuontia ja toisaalta unionin tuottajien ja muiden lähteiden tarjoamien määrien väheneminen ja hintojen aleneminen.

66 Riidanalaisessa asetuksessa neuvosto totesi, että tutkimusajanjakson jälkeen eri lähteistä, erityisesti Kiinan kansantasavallasta, tulevan tuonnin hinnat nousivat merkittävästi, kuten myös unionin tuotannonalan hinnat. Siinä vahvistettiin edellisessä kohdassa mainitut komission päätelmät toteamalla tämän asetuksen 73 perustelukappaleessa, että unionin tuotannonalan tuotteiden ja Kiinan kansantasavallasta tuotujen vastaavien tuotteiden tutkimusajanjakson jälkeisten hintataulukkojen analyysi on osoittanut, että ”hintojen vaihtelu on ollut samankaltaista”.

67 Kuitenkaan tutkimusajanjakson jälkeistä ajanjaksoa koskevat talouden tiedot, sellaisena kuin ne sisältyvät itse riidanalaiseen asetukseen, eivät vahvista tällaista hintojen vaihtelun ”samankaltaisuutta”. Tämän asetuksen 52 ja 53 perustelukappaleesta seuraa nimittäin yhtäältä, että unionin tuotannonalan tuotteiden myyntihintojen ja Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin myyntihintojen välinen ero aleni noin 10 prosentilla tutkimusajanjakson ja tutkimusajanjakson jälkeisen ajanjakson välillä vähentymällä tutkimusajanjaksona olleesta noin 40 prosentista (476 euroa tonnilta) tutkimusajanjakson

jälkeisenä ajanjaksona olleeseen noin 30 prosenttiin (448 euroa tonnilta). Toisaalta unionin tuotannonalan tuotteiden hinnat nousivat tutkimusajanjakson jälkeisenä ajanjaksona 18,7 prosentilla, mutta Kiinasta tulevan tuonnin hinnat nousivat yli 35 prosentilla.

68 Vaikka oletettaisiin, että tällainen hintojen vaihtelun samankaltaisuus oli voitu todeta ja kyseisen tuotteen hintojen nousu tutkimusajanjakson jälkeisen ajanjakson aikana voitiin selittää raaka-aineiden hintojen nousulla, nämä seikat eivät kuitenkaan tue niitä komission väliaikaista tullia koskevan asetuksen 123 perustelukappaleessa tekemiä ja neuvoston riidanalaisen asetuksen 73 perustelukappaleessa vahvistamia päätelmiä, joiden mukaan Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan tuonnin ”erittäin alhaisilla” hinnoilla oli negatiinen vaikutus unionin tuotannonalan tuotteiden hintoihin ja määriin.

69 Yhtäältä unionin tuotannonalan tuotteiden hintoja koskevasta vaikutuksesta on todettava, että perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettu tekijä koostuu tuonnin tapahtumisesta hinnoilla, joilla voitaisiin ”tuntuvasti alentaa” unionissa käytettyjä hintoja tai ”estää hinnan korotukset huomattavissa määrin”. Tutkimusajanjakson jälkeistä ajanjaksoa koskevat tiedot, sellaisena kuin ne on esitetty tämän tuomion 56 ja 57 kohdassa, eivät kuitenkaan tue tätä päätelmää. Toisaalta ”erittäin alhaisten” hintojen alentamisvaikutuksesta unionin tuotannonalan tuotteiden määriin on todettava, että tämän tuotannonalan markkinaosuus aleni tutkimusajanjakson jälkeisen ajanjakson kuluessa ainoastaan 0,1 prosentilla, kuten riidanalaisen asetuksen 53 perustelukappaleesta ilmenee.

70 Käsiteltävän asian tosiseikoista ei näin ollen seuraa, että perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan c alakohdassa tarkoitetun tekijän voitaisiin katsoa täyttyneen.

71 Riidanalaisen asetuksen 74 perustelukappaleessa on vahvistettu neljäntenä ja viimeisenä kohtana tutkimuksen kohteena olevan tuotteen varastoista eli tekijästä, josta on nimenomaisesti säädetty perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan d alakohdassa yhtenä niistä tekijöistä, joiden perusteella määritetään, onko unionin tuotannonalaan kohdistuvan merkittävän vahingon uhka olemassa, komission väliaikaista tullia koskevan asetuksen 124 perustelukappaleessa tekemä päätelmä, jonka mukaan tällä tekijällä ei ole ”erityistä merkitystä” tällaisen uhan olemassaoloa koskevan analyysin kannalta, koska ”yleensä varastoja pitävät kauppiaat (varastoijat) eivätkä tuottajat” ja ”mitään näyttöä ei havaittu siitä, että varastojen kerryttämistä olisi tapahtunut sellaisessa määrin, joka voisi vaikuttaa merkittävästi markkinoihin lähitulevaisuudessa”.

72 Edellä olevista seikoista seuraa, että neuvosto on katsonut virheellisesti riidanalaisessa asetuksessa, että perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen tekijöiden kannalta oli olemassa unionin tuotannonalaan kohdistuvan merkittävän vahingon vaara, joten neuvosto on jättänyt noudattamatta myös perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan ensimmäistä alakohtaa, jonka mukaan yhtäältä tällaisen vahingon uhan määrittämisen on perustuttava tosiasioihin eikä pelkkiin väitteisiin, arveluihin tai etäiseen mahdollisuuteen ja toisaalta sellaisen olosuhteiden muutoksen, joka loisi tilanteen, jossa polkumyynti aiheuttaisi vahinkoa, on oltava selvästi nähtävissä ja välittömästi uhkaava.

73 Tätä päätelmää ei voida kumota yhdelläkään argumentilla, jotka komissio ja neuvosto ovat esittäneet Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan toisen kohdan nojalla esittämissään huomautuksissa.

74 Komissio väittää ensinnäkin, että Maailman kauppajärjestön (WTO) polkumyyntisopimuksen mukaisen perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan tulkinnan perusteella voidaan päätyä siihen, että unionin lainsäätäjä antaa polkumyyntitutkimuksesta vastaavalle viranomaiselle vapauden valita tässä säännöksessä mainituista tekijöistä tekijän tai tekijät, johon tai joihin se perustaa päätelmänsä unionin tuotannonalaan kohdistuvan merkittävän vahingon uhan olemassaolosta, sillä ainoalla edellytyksellä, että tällainen päätelmä perustuu ”tosiasioihin eikä pelkkiin väitteisiin, arveluihin tai etäiseen mahdollisuuteen”. Komissio lisää, että vahingon uhan olemassaolo on tutkittava kaikkien relevanttien

osasuhteiden perusteella eikä pelkästään perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdassa tarkoitettujen neljän tekijän perusteella. Se painottaa erityisesti, että vaikka unionin markkinoita koskevan kysynnän supistumista koskevaa tekijää, sellaisena kuin se on tutkittu väliaikaista tullia koskevan asetuksen 91–111 ja 126 perustelukappaleessa, ei mainita nimenomaisesti perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdassa, se säilyy relevanttina tekijänä unionin tuotannonalaan kohdistuvan merkittävän vahingon vaaran olemassaolon toteamisessa.

75 Tästä on todettava, että komissio yrittää tosiasiassa kyseenalaistaa tällä argumentoinnilla unionin yleisen tuomioistuimen 29.1.2014 antamassa tuomiossa Hubei Xinyegang Steel v. neuvosto (T-528/09, EU:T:2014:35) tekemät arvioinnit, vaikka tämä tuomio, jonka unionin tuomioistuin on vahvistanut 7.4.2016 antamassaan tuomiossa ArcelorMittal Tubular Products Ostrava ym. v. Hubei Xinyegang Steel, (C-186/14 P ja C-193/14 P, EU:C:2016:209), tuli lopulliseksi ja komissio ei riitauttanut tätä tuomiota siitä huolimatta, että sillä oli siihen mahdollisuus. Komissio ei voi näin ollen riitauttaa välillisesti tätä unionin yleisen tuomioistuimen antamaa tuomiota esittämällä huomautuksia pätevyyden arviointia koskevassa ennakkoratkaisumenettelyssä. Näin ollen näitä komission asiakysymyksestä esittämiä argumentteja ei ole tutkittava.

76 Toiseksi neuvosto ja komissio esittävät, että täytäntöönpanoasetus 2015/2272 ja täytäntöönpanopäätös 2018/928 todistavat yhtäältä, että merkittävän vahingon uhka unionin tuotannonalalle oli olemassa, ja toisaalta, että tällainen uhka konkretisoituu, mikäli riidanalainen asetus todetaan pätemättömäksi erga omnes -vaikutuksin.

77 Tältä osin on muistutettava, että toimen pätevyyden arvioinnin, joka unionin tuomioistuimen on suoritettava ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä, on normaalisti perustuttava toimen toteutushetkellä vallinneeseen tilanteeseen (tuomio 9.7.2020, Donex Shipping and Forwarding, C-104/19, EU:C:2020:539, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78 Toisaalta unionin tuomioistuin on muistuttanut 7.4.2016 antamassaan tuomiossa ArcelorMittal Tubular Products Ostrava ym. v. Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P ja C-193/14 P, EU:C:2016:209, 71 kohta), että on selvitettävä, että merkittävän vahingon on oltava olemassa polkumyynnin vastaisen toimenpiteen toteuttamispäivänä, jolloin tämä ajankohta on riidanalaisen asetuksen antamispäivä.

79 Tästä seuraa, että täytäntöönpanoasetuksen 2015/2272 tai täytäntöönpanopäätöksen 2018/928 antamisella ei voi olla vaikutusta riidanalaisen asetuksen pätevyyteen, koska ne on annettu riidanalaisen asetuksen antamisen jälkeen.

80 Lisäksi täytäntöönpanoasetuksesta tai täytäntöönpanopäätöksestä ei voida johtaa, että riidanalaisen asetuksen antamisajankohtana unionin tuotannonalaan olisi kohdistunut merkittävän vahingon uhka.

81 Koska – kuten tämän tuomion 45–73 kohdasta ilmenee – neuvosto on riidanalaisen asetuksen antaessaan rikkonut perusasetuksen 3 artiklan 9 kohdan ja 9 artiklan 4 kohdan säännöksiä, on todettava, että riidanalainen asetus on pätemätön.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

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 on pätemätön.

Allekirjoitukset