



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
21 päivänä toukokuuta 2015¹

Asia C-687/13

**Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH
vastaan
Hauptzollamt Regensburg**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Finanzgericht München (Saksa))

Polkumyyntitulli — Neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 917/2011 pätevyys — Keraamisten laattojen tuonti Kiinasta — Yhdysvaltojen valitseminen soveltuvaksi kolmanneksi maaksi, joka on markkinatalousmaa, polkumyynnin toteamista varten — Normaaliarvon määrittäminen — Puolustautumisoikeudet — Perusteluvollisuus — Otanta

1. Vuonna 2011 Euroopan unionin neuvosto otti käyttöön polkumyyntitullin Kiinan kansantasavallasta (jäljempänä Kiina) peräisin olevien keraamisten laattojen tuonnissa.
2. Koska Kiina on maa, joka ei ole markkinatalousmaa ja jolla ei ole luotettavaa normaaliarvoa kotimarkkinoilla, unionin toimielimet käyttivät kolmannen maan, joka on markkinatalousmaa, nimittäin Amerikan yhdysvaltojen (jäljempänä Yhdysvallat) laskennallista normaaliarvoa todetessaan polkumyynnin ja määrittäessään polkumyyntimarginaalin. Tähän tarkoitukseen ne käyttivät yhden ainoan yhdysvaltalaisen tuottajan antamia lukuja ja tekivät oikaisuja ottaakseen huomioon monenlaiset eroavuudet mutteivät (liikesalaisuuteen liittyvistä syistä) antaneet tarkempia tietoja tehdyistä oikaisuista. Määrittäessään alihinnoittelun tason toimielimet perustivat hintalaskelmansa sekä kiinalaisista tuottajista että unionin tuottajista valittuihin otoksiin mutta käyttivät kuitenkin eri otantamenetelmiä kussakin tapauksessa.
3. Saksalainen maahantuojaja, joka vastustaa kyseisten menetelmien tiettyjä osatekijöitä, on riitauttanut tuomistaan laatoista kannetun tullin. Finanzgericht München (jäljempänä kansallinen tuomioistuin), jossa asia on käsiteltävänä, pyytää ennakkoratkaisua tullin käyttöönotosta annetun asetuksen pätevydestä.
4. Samaa asetusta koskevia muita kysymyksiä on esitetty unionin tuomioistuimelle erillisessä asiassa C-569/13, Bricmate, josta myös esitän ratkaisuehdotuksen tänään.

Perusasetus

5. Polkumyyntitullien käyttöönottoa koskevat säännöt sisältyvät asetukseen N:o 1225/2009 (jäljempänä perusasetus).²

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 30.11.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1225/2009 (kodifioitu toisinto) (EUVL L 343, s. 51 ja oikaisu EUVL 2010, L 7, s. 22).

6. Perusasetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään periaatteesta, jonka mukaan polkumyöntitullia voidaan soveltaa polkumyynnillä tuotuun tuotteeseen, jos tuotteen luovuttaminen vapaaseen liikkeeseen unionissa aiheuttaa vahinkoa. Perusasetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan tuotetta tuodaan polkumyynnillä, jos sen vientihinta unioniin on alempi kuin tavanomaisessa kaupankäynnissä käytettävä samankaltaisen tuotteen vertailukelpoinen hinta viejämäassa.

7. Perusasetuksen 2 artiklassa esitetään polkumyynnin määrittelyä koskevat periaatteet ja säännöt. Olennaisesti on kyse siitä, että vahvistetaan kolmannesta maasta vietyä tiettyä tuotetta koskeva normaaliarvo viejämään riippumattomien asiakkaiden tavanomaisessa kaupankäynnissä maksamien hintojen perusteella sekä vientihinta unioniin. Jos painotettujen keskiarvojen vertailu osoittaa, että normaaliarvo ylittää vientihinnan, niiden erotus ilmaisee polkumyöntimarginaalin.

8. Tältä osin 2 artiklan 7 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”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 [unioniin], vietäessä käytetyn hinnan perusteella taikka, jos tämä ei ole mahdollista, millä tahansa hyväksyttävällä perusteella, mukaan lukien samankaltaisesta tuotteesta tosiasiallisesti [unionissa] maksettu tai maksettava hinta, jota on tarvittaessa oikaistu kohtuullisella voittomarginaalilla.

Soveltuva kolmas maa, joka on markkinatalousmaa, valitaan hyväksyttävällä tavalla ottaen huomioon kaikki valintahetkellä käytettävissä olevat luotettavat tiedot. Myös määräajat otetaan huomioon ja tarvittaessa valitaan saman tutkimuksen kohteena oleva kolmas maa, joka on markkinatalousmaa.

Tutkimuksen osapuolille ilmoitetaan viipymättä tutkimuksen alkamisen jälkeen suunnitellusta kolmannesta maasta, joka on markkinatalousmaa, ja niillä on kymmenen päivää aikaa esittää huomautuksia.”

9. Perusasetuksen 2 artiklan 10 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Vientihinnan ja normaaliarvon välillä on tehtävä tasapuolinen vertailu. Vertailu on tehtävä kaupan samassa portaassa ja mahdollisimman samanaikaisten myyntien suhteen ja ottaen asianmukaisesti huomioon muut mahdolliset hintojen vertailuun vaikuttavat erot. Elleivät muodostettu normaaliarvo ja vientihinta ole verrattavissa, kussakin tapauksessa on asianmukaisesti otettava huomioon, oikaisujen muodossa, tapauksen asianhaarat tutkien, hintoihin ja siten niiden vertailukelpoisuuteen vaikuttavat väitetyt ja osoitetut eroavuudet. – –”

10. Perusasetuksen 3 artiklassa (”Vahingon määrittäminen”) säädetään erityisesti seuraavaa:

”_ _

2. Vahingon toteamisen on perustuttava selkeään näyttöön, ja siihen on sisällyttävä puolueeton tarkastelu:

- a) polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin määrästä ja tämän tuonnin vaikutuksesta samankaltaisten tuotteiden hintoihin yhteisön markkinoilla; ja
- b) tämän tuonnin seurausvaikutuksista [unionin] tuotannonalaa.

3. Tutkittaessa polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin vaikutusta hintoihin on harkittava, onko polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin osalta esiintynyt huomattavaa alihinnoittelua suhteessa yhteisön tuotannonalan samankaltaisen tuotteen hintaan tai onko tällaisen tuonnin vaikutuksesta muutoin ilmennyt merkittävää hintojen alenemista tai onko tuonti huomattavassa määrin estänyt sellaisia hinnankorotuksia, jotka muuten olisi tehty. – –”

11. Perusasetuksen 6 artiklan 9 kohdassa säädetään seuraavaa: ”– – tutkimus päätetään, jos mahdollista, yhden vuoden määräajassa. Joka tapauksessa tutkimukset päätetään aina 15 kuukauden kuluessa – –”.

12. Perusasetuksen 9 artiklan 4 kohdassa säädetään muun muassa alhaisemman tullin säännöstä:

”Jos tosiasioiden perusteella lopullisesti todetaan, että polkumyyntiä ja siitä aiheutunutta vahinkoa on olemassa, ja jos yhteisön etu vaatii toimintaa – –, neuvosto ottaa käyttöön lopullisen polkumyyntitullin – – Polkumyyntitullin suuruus ei saa ylittää vahvistettua polkumyyntimarginaalia, ja sen olisi oltava kyseistä marginaalia alhaisempi, jos tämä alhaisempi määrä on riittävä yhteisön tuotannonalalle aiheutuneen vahingon poistamiseksi.”

13. Perusasetuksen 17 artikla koskee otoksia. Siinä säädetään erityisesti seuraavaa:

”1. Jos valituksen tekijöiden, viejien tai tuojien, tuotetyyppien tai liiketoimintojen määrä on huomattava, tutkimus voidaan rajoittaa kohtuulliseen määrään osapuolia, tuotteita tai liiketoimintoja käyttämällä tilastollisesti edustavia otoksia valinnan tekemisen ajankohtana käytettävissä olevien tietojen perusteella tai tuotannon, myynnin ja viennin suurimpaan mahdolliseen määrään, joka voi kohtuullisesti olla tutkimuksen kohteena, ottaen huomioon käytettävissä oleva aika.

2. Osapuolten, tuotetyyppien tai liiketoimintojen lopullinen valinta, joka on suoritettu otosta koskevien yleisten säännösten mukaisesti, kuuluu komissiolle, mutta otoksen valinnassa on ensisijaisesti kuultava asianomaisia osapuolia tai otettava huomioon niiden suostumus – –

– –

4. Jos on tehty päätös otoksen käyttämisestä ja jos valitut osapuolet tai tietyt niistä kieltäytyvät yhteistyöstä siten, että tutkimuksen tulokset saattavat huomattavasti vääristyä, voidaan valita uusi otos. Jos yhteistyöstä edelleen kuitenkin kieltäydytään tai jos ei ole tarpeeksi aikaa uuden otoksen valitsemisen, sovelletaan 18 artiklan asianmukaisia säännöksiä.”

14. Perusasetuksen 18 artikla koskee yhteistyön puuttumista. Siinä säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Jos osapuoli, jota asia koskee, kieltäytyy antamasta tarvittavia tietoja tai ei toimita niitä tässä asetuksessa säädettyssä määräajassa tai merkittävällä tavalla vaikeuttaa tutkimuksia, alustavat tai lopulliset päätelmät, riippumatta siitä, ovatko ne myönteisiä vai kielteisiä, voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen perusteella. – –

– –

5. Jos päätelmät, mukaan lukien normaaliarvoa koskevat päätelmät, perustuvat 1 kohdan säännöksiin, mukaan luettuna valituksessa toimitetut tiedot, tiedot on tarkistettava, jos se on mahdollista ja ottaen huomioon tutkimuksen määräaika, muista käytettävissä olevista riippumattomista lähteistä, kuten julkaistuista hintaluetteloista, virallisista tuontitilastoista ja tulliluetteloista, tai muilta osapuolilta, joita asia koskee, tutkimuksen aikana saaduista tiedoista.

Näihin tietoihin voivat tarvittaessa kuulua myös maailmanmarkkinoita tai muita edustavia markkinoita koskevat olennaiset tiedot.”

15. Perusasetuksen 19 artiklassa säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Viranomaisten on pätevistä syistä käsiteltävä luottamuksellisina kaikkia tietoja, jotka ovat luonteeltaan luottamuksellisia (esimerkiksi, koska tiedon luovuttamisesta olisi merkittävää etua kilpailijalle tai sillä olisi huomattavan epäsuotuisa vaikutus tiedon toimittaneeseen henkilöön tai siihen, jolta hän sai tiedon) tai jotka tutkimuksen kohteena olevat osapuolet ovat toimittaneet luottamuksellisina.

--

4. Tämän artiklan perusteella ei estetä [unionin] viranomaisia ilmaisemasta yleisiä tietoja eikä varsinkaan sellaisia perusteita, joihin tämän asetuksen nojalla tehdyt päätökset perustuvat, eikä ilmaisemasta todisteita, joita [unionin] viranomaiset käyttävät tarvittavassa määrin väitteiden perustelemiseksi oikeudenkäynnissä. Tällaisessa ilmaisemisessa on otettava huomioon niiden osapuolten oikeudet edut, joita asia koskee, sen suhteen, että heidän liikesalaisuuksiaan ei paljasteta.

--”

Polkumyymintimenettely ja -tulli

16. Pääasiassa esillä oleva polkumyymintulli otettiin alun perin käyttöön asetuksella N:o 258/2011 (jäljempänä väliaikainen asetus)³ ja vahvistettiin sitten asetuksella N:o 917/2011 (jäljempänä lopullinen asetus tai riidanalainen asetus).⁴

17. Keraamisten laattojen tuottajien eurooppalaisen liiton (European Ceramic Tile Manufacturers' Federation, jäljempänä CET) tehtyä kantelun komissio ilmoitti 19.6.2010 Kiinasta peräisin olevien keraamisten laattojen tuontia koskevan polkumyynnin vastaisen menettelyn aloittamisesta.⁵

18. Komissio antoi 16.3.2011 väliaikaisen asetuksen, jonka 1 artiklan 1 kohdalla otettiin käyttöön väliaikainen polkumyymintulli ”[Kiinasta] peräisin olevien, tällä hetkellä CN-koodeihin 6907 10 00, 6907 90 20, 6907 90 80, 6908 10 00, 6908 90 11, 6908 90 20, 6908 90 31, 6908 90 51, 6908 90 91, 6908 90 93 ja 6908 90 99 kuuluvien lasitettujen ja lasittamattomien keraamisten katulaattojen, lattialaattojen ja seinälaattojen, lasitettujen ja lasittamattomien keraamisten mosaiikkikuutioiden ja niiden kaltaisten tavaroiden, myös alustalla”, tuonnissa. Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan tiettyjen lueteltujen yritysten valmistamiin tällaisiin tuotteisiin sovellettava tulli vaihteli 26,2 prosentista 36,6 prosenttiin ja kaikkien muiden yritysten valmistamien tuotteiden tulli oli 73,0 prosenttia.

19. Koska Kiina ei ole markkinatalousmaa, komissio laski mainitussa asetuksessa normaaliarvon perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdan nojalla vertailumaana käytetyssä kolmannessa maassa, joka on markkinatalousmaa, nimittäin Yhdysvalloissa toimivan tuottajan antamien tietojen perusteella. Arvioidakseen alihinnoittelun se käytti myös sekä kiinalaisista tuottajista että unionin tuottajista valituista otoksista saatuja lukuja perusasetuksen 17 artiklan 1 kohdan nojalla mutta valitsi otokset käyttäen kahta erilaista menetelmää.

3 — Väliaikaisen polkumyymintullin käyttöönotosta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien keraamisten laattojen tuonnissa 16.3.2011 annettu komission asetus (EU) N:o 258/2011 (EUVL L 70, s. 5).

4 — Lopullisen polkumyymintullin käyttöönotosta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien keraamisten laattojen tuonnissa ja kyseisessä tuonnissa käyttöönotetun väliaikaisen tullin lopullisesta kantamisesta 12.9.2011 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 917/2011 (EUVL L 238, s. 1).

5 — EUVL C 160, s. 20 (jäljempänä ilmoitus menettelyn aloittamisesta).

20. Neuvosto antoi 12.9.2011 lopullisen asetuksen, jonka 1 artiklan 1 kohdalla otettiin käyttöön lopullinen polkumyyntitulli samojen tuotteiden tuonnissa kuin väliaikaisella asetuksella oli tehty. Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan lueteltujen yritysten valmistamiin tuotteisiin sovellettava lopullinen tulli vaihteli 26,3 prosentista 36,5 prosenttiin ja kaikkien muiden yritysten valmistamien tuotteiden tulli oli 69,7 prosenttia.

21. Tämän asetuksen johdanto-osassa neuvosto torjui kritiikit, joita oli esitetty Yhdysvaltojen valitsemisesta vertailumaana käytettäväksi kolmanneksi maaksi, kyseisessä maassa toimivan yhden ainoan toimittajan antamien tietojen käyttämisestä ja tietoihin tehdyistä oikaisuksista sekä otantamenetelmien eroavuuksista.

22. Esitän mainittujen kahden asetuksen yksityiskohtaiset perustelut kunkin ennakkoratkaisukysymykseen liittyvän näkökulman yhteydessä.

Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymys

23. Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (jäljempänä Fliesen-Zentrum) toi heinäkuussa 2011 Kiinassa valmistettuja CN-koodiin 6907 90 20 kuuluvia keraamisia laattoja ja ilmoitti niistä Hauptzollamt Regensburgille (jäljempänä HZA). HZA määrittä 2.8.2011 tekemällään tuontitulleja koskevalla päätöksellä tullin ja tuontitavaroiden liikevaihtoveron ja vaati Fliesen-Zentrumia asettamaan 9 479,09 euron suuruisen, 32,3 prosentin väliaikaista polkumyyntitullia koskevan vakuuden, jonka Fliesen-Zentrum maksoi.

24. Fliesen-Zentrum teki 5.8.2011 tätä päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen, jonka HZA hylkäsi 19.10.2011.

25. HZA määrittä 4.11.2011 9 479,09 euron suuruisen polkumyyntitullin lopullisesti ja otti täysimääräisesti huomioon jo maksetun vakuuden. Fliesen-Zentrum teki tätä määrittämistä koskevan oikaisuvaatimuksen, jonka HZA hylkäsi 3.2.2012.

26. Fliesen-Zentrum nosti kansallisessa tuomioistuimessa määrittämistä vastaan kanteen, jossa se kyseenalaisti lopullisen asetuksen pätevyyden.

27. Kansallinen tuomioistuin katsoi, että Fliesen-Zentrumin esittämistä perusteluista tältä osin vakuuttavia olivat seuraavat neljä:

- ensinnäkin Yhdysvaltojen valitseminen vertailumaana käytettäväksi kolmanneksi maaksi oli lainvastaista, koska muita paremmin Kiinaan verrattavissa olevia kolmansia maita, jotka ovat markkinatalousmaita, oli käytettävissä mutta ne oli jätetty huomiotta;
- toiseksi normaaliarvon määrittäminen yhden ainoan yhdysvaltalaisen tuottajan antamien lukujen perusteella oli lainvastaista;
- kolmanneksi tiettyjä tietoja normaaliarvon määrittämiseksi ei annettu käyttöön ja tiettyjä oikaisuja ei perusteltu, mikä loukkasi asianosaisten puolustautumisoikeuksia sekä perusteluvollisuutta;
- neljänneksi tapa, jolla sekä kiinalaisista tuottajista että unionin tuottajista valitut otokset valittiin, väärästi tuloksia ja oli sen vuoksi lainvastainen.

28. Analysoituaan nämä perustelut kansallinen tuomioistuin piti tarpeellisena ennakkoratkaisun pyytämistä seuraavasta kysymyksestä: ”Onko [lopullinen asetus] pätevä?”

Alustavat huomautukset

29. Kansallisen tuomioistuimen kysymys on yksinkertainen ja yleisluonteinen. Siinä ei määritellä mitään tiettyä perustetta mahdolliselle pätemättömyydelle, josta kansallinen tuomioistuin pyytää ratkaisua. Kansallisen tuomioistuimen huolenaihe liittyy selvästi neljään ennakkoratkaisupyyntöön hahmoteltuun perusteluun.

30. Fliesen-Zentrum, neuvosto ja komissio, jotka kaikki ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia ja jotka kaikki esittivät suullisia huomautuksia 3.12.2014 pidetyssä istunnossa, ovat tarkastelleet näitä neljää perustelua yksitellen. Aion tehdä samoin.

31. Fliesen-Zentrum on kuitenkin esittänyt kaksi muuta perustelua, joiden nojalla riidanalainen asetus saatetaan todeta pätemättömäksi ja joista kumpaakaan ei mainita ennakkoratkaisupyyntöissä. Lisäksi komissio on ennakoanut ja pyrkinyt kumoamaan tiettyjä kansallisen tuomioistuimen aineistosta poimittuja Fliesen-Zentrumin väitteitä.

32. Vaikka kutakin ennakkoratkaisupyyntöä esitetystä neljästä pätemättömyysperusteesta voidaan tarkastella itsenäisesti, kolme ensimmäistä perustelua koskevat tapaa, jolla laskennallinen normaaliarvo määritettiin, ja niissä kaikissa esitetään kysymyksiä perustelujen riittävydestä väliaikaisessa ja lopullisessa asetuksessa. Minusta nämä yhteiset piirteet tuntuvat nostavan esiin yleisiä kysymyksiä sekä unionin tuomioistuimen arvioinnin laajuudesta että sitä koskevista vaatimuksista.

Kysymykset, joita ei esitetty ennakkoratkaisupyyntöissä

33. En katso, että unionin tuomioistuimen tulisi tarkastella Fliesen-Zentrumin ja komission esittämiä lisäkysymyksiä esillä olevassa asiassa.

34. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa määrätty menettely perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon. Yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. SEUT 267 artiklalla ei perusteta muutoksenhakukeinoa kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian asianosaisille, joten unionin tuomioistuimen ei ole arvioitava unionin oikeuden pätevyyttä pelkästään sillä perusteella, että jokin näistä asianosaisista on tuonut esiin tämän kysymyksen unionin tuomioistuimelle toimittamissaan kirjallisissa huomautuksissa. Tällaisessa tilanteessa ei ole aiheellista tutkia sellaisia pätemättömyysperusteita, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut.⁶

Unionin tuomioistuimen arvioinnin laajuus

35. Kuten sekä ennakkoratkaisupyyntöissä että unionin tuomioistuimelle esitettyissä huomautuksissa todetaan, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vertailumaan valinta kuuluu unionin tuomioistuinten harkintavallan piiriin, kun ne analysoivat monitahoisia taloudellisia tilanteita, joskaan tätä harkintavallan käyttöä ei ole suljettu tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle ja (perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdan nojalla) valinta on tehtävä hyväksyttävällä tavalla.⁷ Tämän oikeuskäytännön mukaan vertailumaan valintaa koskevan unionin tuomioistuimen arvioinnin ulottuvuus on suhteellisen rajallinen.

6 — Tuomio Simon, Evers & Co (C-21/13, EU:C:2014:2154, 26–28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

7 — Ks. esim. tuomio Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, 11 ja 12 kohta); tuomio Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, 10 ja 11 kohta) ja tuomio GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, 22 kohta).

36. Esillä olevassa asiassa kyseenalaistetaan paitsi Yhdysvaltojen valitseminen Kiinan vertailumaaksi myös turvautuminen yhden ainoan yhdysvaltalaisen tuottajan antamiin tietoihin. Jälkimmäisen seikan osalta todettakoon, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt tarvittaessa sen, että laskennallinen normaaliarvo voidaan määrittää yhden ainoan tuottajan toimittamien lukujen perusteella.⁸

37. Vaikka nämä kaksi seikkaa ovat toisistaan erillisiä, saattaa vaikuttaa yllättävältä, että koko Kiinan kaikkien keraamisten laattojen tuottajien tuotteiden normaaliarvo pitäisi laskea yhden ainoan yhdysvaltalaisen tuottajan antamien tietojen perusteella, kun kyseisessä maassa asukasta kohti lasketut tulot ovat huomattavasti suuremmat kuin Kiinassa⁹ mutta siellä tuotetaan alle kolmaskymmenesosa Kiinassa tuotettujen laattojen määrästä.¹⁰

38. Kun kyseessä on ensi näkemältä tällainen anomalia, katson, että unionin tuomioistuimen ei pidä rajoittaa arviointinsa ulottuvuutta enempää kuin sen aiemman oikeuskäytännön mukaan on tarpeen. Sen on erityisesti tarkistettava huolellisesti, ovatko toimielimet jättäneet huomiotta olennaisia seikkoja pitäessään tietyn maan valitsemista asianmukaisena ja onko kaikki asiaan liittyvät seikat tutkittu tarpeeksi huolellisesti.¹¹

39. Toisaalta on myös tarpeen muistaa toimielinten perusteluvollisuuden täsmällinen laajuus kulloisessakin asiayhteydessä.

Unionin tuomioistuimen arviointia koskevat vaatimukset perusteluvollisuuden osalta

40. Unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että polkumyöntiasetukset ovat luonteeltaan kaksivaikutteisia eli ne ovat sekä normatiivisia toimenpiteitä että toimenpiteitä, jotka voivat koskea tiettyjä talouden toimijoita suoraan ja erikseen.¹²

41. Asiaa Petrotub,¹³ jossa asianosaiset riitauttivat heitä suoraan ja erikseen koskeneen polkumyöntiasetuksen, koskevassa tuomiossa todettiin seuraavaa: ”perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmeistä – – päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että toimivaltainen [unionin] tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuuden. Perusteluvollisuuden täyttymistä arvioitaessa on otettava huomioon asiaan liittyvät olosuhteet, muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, jota niillä, joille päätös on osoitettu tai joita säädös koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. – –”

42. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluvollisuuden laajuus riippuu kuitenkin siitä, minkälaisesta toimesta on kysymys; silloin kun kyseessä ovat soveltamisalaltaan yleiset toimet, riittää, kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen antamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään.¹⁴

8 — Ks. tuomio Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, 15 kohta).

9 — Ks. jäljempänä 63 kohta ja alaviite 26.

10 — Ks. jäljempänä 48 kohdassa esitetty väliaikaisen asetuksen johdanto-osan 51 perustelukappale sekä sitä koskeva alaviite.

11 — Ks. tuomio Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, 13 kohta) ja tuomio Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, 12 kohta).

12 — Ks. esim. tuomio komissio v. EKP (C-11/00, EU:C:2003:395, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lopullisen asetuksen kaltaista täytäntöönpanoasetusta on nyt pidettävä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna sääntelytoimena (ks. tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50–60 kohta ja määräys Bricmate v. neuvosto, T-596/11, EU:T:2014:53, 65 ja 66 kohta).

13 — Tuomio Petrotub ja Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4, 81 kohta).

14 — Ks. esim. tuomio Beus (5/67, EU:C:1968:13), joka koskee tasoitusmaksua tuonnissa, ja tuomio Espanja v. neuvosto (C-284/94, EU:C:1998:548, 28 kohta), joka koskee tuontikiintiöitä.

43. Esillä olevassa asiassa riidanalainen asetus on periaatteessa soveltamisalaltaan yleinen sääntelytoimi. Se kuitenkin koskee suoraan ja erikseen viejiä, joiden tuotteet ovat toimen kohteena, sekä etuyhteydessä olevia tuojia, joilla on asiavaltuus riitauttaa se suoraan unionin yleisessä tuomioistuimessa.¹⁵ Sen voivat riitauttaa myös muut, joita toimi saattaa koskea suoraan, koska täytäntöönpanotoimenpiteitä ei ole.¹⁶ Se ei kuitenkaan koske erikseen Fliesen-Zentrumia (joka itsenäisenä tuojana, joka ei ole osallisena polkumyynnitutkimuksessa, ei kuulu mihinkään mainituista luokista), ja se sisältää täytäntöönpanotoimenpiteitä (polkumyynnitullien käyttöönotto tuonnissa), jotka Fliesen-Zentrum on riitauttanut kansallisessa tuomioistuimessa. Jos Fliesen-Zentrum olisi yrittänyt nostaa kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa, kanne olisi tämän vuoksi jätetty tutkimatta.¹⁷

44. Tältä osin en pidä merkityksellisenä Fliesen-Zentrumin istunnossa esittämää väitettä, jonka mukaan Fliesen-Zentrum on osa saman suvun jäsenten omistamaa konsernia, johon kuuluva toinen yritys (Luxemburgiin sijoittautunut Cera-Net) osallistui polkumyynnimenettelyyn. Tällainen seikka (mikäli se osoitetaan todeksi) ei voi antaa Fliesen-Zentrumille asemaa, joka tarvitaan riidanalaisen asetuksen riitauttamiseen suoraan unionin yleisessä tuomioistuimessa henkilönä, jota asia koskee erikseen. Fliesen-Zentrum ei olekaan yrittänyt riitauttaa asetusta.

45. Näin ollen esiin nousee kysymys siitä, että kun osapuoli, jolla on asiavaltuus, riitauttaa polkumyynnitullin käyttöönottoa koskevan asetuksen suoraan unionin yleisessä tuomioistuimessa, pitäisikö tiukemman ja yksityiskohtaisemman perusteluvollisuuden johtaa vaatimuksiltaan korkeatasoisempaan tuomioistuinvalvontaan, kun taas silloin, kun unionin tuomioistuin tarkastelee ennakkoratkaisupyynnön kansallisen oikeudenkäynnin osalta, jonka on saman toimenpiteen perusteella pannut vireille osapuoli, jota asia koskee muttei suoraan eikä erikseen, tulisiko perustelujen tuomioistuinvalvontaan liittyvien vaatimusten olla lievempiä.

46. Katson, että nämä tilanteet eroavat toisistaan ja että jälkimmäisessä tapauksessa unionin tuomioistuimen ei pitäisi kohdella toimenpidettä päätöksenä vaan soveltamisalaltaan yleisenä sääntelytoimena. Unionin yleisen tuomioistuimen soveltama vaatimuksiltaan tiukempi valvonta silloin, kun suora riitauttaminen on hyväksyttävää, saattaa johtaa kumoamiseen ainoastaan suhteessa kantajaan unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa.¹⁸ Sitä vastoin se, että unionin tuomioistuin toteaa säädöksen pätemättömäksi ennakkoratkaisussa, vaikuttaisi erga omnes, ja toimielinten perusteluvollisuutta koskevan tuomioistuinvalvonnan tulisi perustua tähän premissiin.

47. Tämän vuoksi tarkastelen nyt kutakin neljästä ennakkoratkaisupyynnössä esille otetusta mahdollisesta pätemättömyysperusteesta edellä esittämiäni seikkojen valossa.

Yhdysvaltojen valitseminen vertailumaana käytettäväksi kolmanneksi maaksi

Polkumyynniasetukset

Väliaikainen asetus

48. Johdanto-osan 46–52 perustelukappaleessa selostettiin Yhdysvaltojen valitsemista perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdan mukaisesti.

15 — Esim. tuomio Guangdong Kito Ceramics ym. v. neuvosto (T-633/11, EU:T:2014:271).

16 — Ks. myös tuomio Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, 30–32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 — Ks. määräys Bricmate v. neuvosto (T-596/11, EU:T:2014:53, 61–75 kohta).

18 — Ks. esim. tuomio Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, 21–27 kohta).

”(46) Komissio totesi vireillepanoilmoituksessa aikovansa käyttää Yhdysvaltoja vertailumaana normaaliarvon määrittämiseksi Kiinan osalta ja pyysi asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksia asiasta.

(47) Joitakin huomautuksia saatiinkin ja useita muita maita, etenkin Brasiliaa, Turkkiä, Nigeriaa, Thaimaata ja Indonesiaa, ehdotettiin vertailumaaksi.

(48) Tästä syystä komissio päätti pyrkiä yhteistyöhön tunnettujen tuottajien kanssa näissä maissa ja Yhdysvalloissa. Kyselylomakkeisiin vastasi kuitenkin vain kaksi yhdysvaltalaisesta tarkasteltavana olevan tuotteen tuottajaa. Yksi thaimaalainen tuottaja palautti epätäydellisen vastauksen kyselylomakkeeseen, eikä kyseisen tuottajan tuotevalikoima ollut täysin vertailukelpoinen yhteistyössä toimineiden kiinalaisten tuottajien valikoiman kanssa.

(49) Tutkimuksessa todettiin, että Yhdysvaltojen markkinoilla on kilpailua tarkasteltavan tuotteen osalta. Useat tuottajat toimivat aktiivisesti Yhdysvaltojen kotimarkkinoilla ja tuontimäärät olivat suuria. Tutkimus osoitti myös, että Kiinasta ja Yhdysvalloista peräisin olevien keraamisten laattojen perusominaisuudet ja käyttötarkoitukset ovat pääosin samat ja tuotantomenetelmät vastaavanlaisia.

(50) Väitettiin myös, että Yhdysvalloissa ja Kiinassa valmistetut keraamiset laatat kilpailisivat eri markkinasegmenteillä, koska tuonnin osuus Yhdysvaltain markkinoilla on niin hallitseva. Kotimaassa tuotetut tuotetyypit, joita käytetään normaaliarvon määrittämiseen, eivät näin ollen olisi verrattavissa tuotetyyppeihin, joita Kiina vie unioniin. Tutkimuksesta kävi kuitenkin ilmi, että Yhdysvaltain tuotanto kattaa suuren joukon tuotetyyppejä, jotka ovat verrattavissa Kiinassa tuotettuihin ja sieltä vietäviin tuotetyyppeihin, kuten johdanto-osan 49 kappaleessa todetaan.

(51) Lisäksi esitettiin, ettei Yhdysvallat ole kovin merkittävä tekijä keraamisten laattojen maailmanmarkkinoilla. Siellä kuitenkin tuotettiin keraamisia laattoja noin 600 miljoonaa m²[¹⁹] vuonna 2009, mitä pidetään huomattavana määränä. Vertailun vuoksi Kiinassa, joka on maailman suurin tuottaja, tuotettiin keraamisia laattoja samaan aikaan 2 miljardia m².

(52) Yksi osapuoli väitti, että Yhdysvaltain tiukat laatuvaatimukset muodostavat itse asiassa tullien ulkopuolisen esteen kiinalaiselle tuonnille. Tutkimuksessa kävi kuitenkin ilmi, että Kiinasta Yhdysvaltoihin suuntautuneen tuonnin määrät olivat edellä esitetyn mukaisesti suuria ja muodostivat suurimman osan Yhdysvaltain kotimarkkinoiden kulutuksesta. Tästä syystä väitettä, jonka mukaan tullien ulkopuoliset esteet vaikuttaisivat Yhdysvalloissa tuontiin ja siten kilpailuun, ei voitu hyväksyä.”

Lopullinen asetus

49. Samaa kysymystä käsiteltiin johdanto-osan 55–72 perustelukappaleessa:

”(55) Kaksi tuojaa esitti huomautuksensa [Yhdysvaltojen] valitsemisesta vertailumaaksi ja väitti, että Yhdysvallat ei ole vertailumaaksi soveltuva, koska sen oma tuotanto on pientä eikä se ole maailmanmarkkinoilla kilpailukykyinen. Ne väittivät edelleen, että Yhdysvallat valittiin epäasianmukaisella tavalla ja että vaihtoehtoisten vertailumaiden puute johtui unionin tuottajien järjestön painostuksesta, joka kohdistui muista mahdollisista vertailumaista tuleviin tuottajiin ja jonka tarkoituksena oli heikentää niiden mahdollista yhteistyötä. Kaksi tuojaa väitti, että komissio ei ottanut useilta mahdollisilta yhteistyössä toimivilta mailta saatuja tietoja eikä kolmansien maiden kansallisilta tai monikansallisilta tuottajajärjestöiltä julkisesti saatavilla olevia tietoja huomioon.

19 — Korjattiin myöhemmin 60 miljoonaksi m²:ksi – ks. jäljempänä 49 kohdassa esitetty lopullisen asetuksen johdanto-osan 58 perustelukappale.

- (56) Mitä tulee viimeksi mainittuun väitteeseen, muistutetaan, että yrityskohtaisia tietoja tarvitaan polkumyöntason tutkimiseen. Tästä syystä väite hylättiin.
- (57) Mitä tulee väitteeseen, jonka mukaan unionin tuottajajärjestöt ovat harjoittaneet epäasianmukaista painostusta estääkseen yhteistyötä, todetaan, että mitään näyttöä asiasta ei ole. Siksi huomautuksia ei voitu ottaa huomioon.
- (58) Kyseiset tuojat väittivät edelleen, että keraamisten laattojen vuosittainen tuotantomäärä Yhdysvalloissa oli noin 60 milj. m² vuotta kohti, eikä 600 milj. m², kuten väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 51 kappaleessa mainitaan. Asia tarkistettiin ja todettiin, että tieto on oikea.
- (59) Mitä tulee Yhdysvaltojen soveltuvuuteen vertailumaaksi sen huomattavasti alhaisemman tuotantotason vuoksi, korostetaan, että Yhdysvaltojen markkinat ovat huomattavan kilpailukykyiset: Yhdysvalloissa on useita paikallisia tuotantoyrityksiä, joiden tuontimäärät ovat suuret. Lisäksi, kuten väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 52 kappaleessa todetaan, tullien ulkopuolisista esteistä, jotka häittäisivät merkittävästi kilpailua markkinoilla, ei ole näyttöä. Näin ollen yleistä päätelmää, jonka mukaan Yhdysvallat on asianmukainen vertailumaa alhaisemmasta tuotantomäärästä huolimatta, ei muuteta.
- (60) Kaksi tuojaa väitti, että Yhdysvalloissa tuotettujen laattojen yksikkökohtaiset myyntihinnat olivat Yhdysvaltojen kotimarkkinoilla paljon unionin markkinoilla sovellettuja hintoja korkeammat ja että niiden vertailu vientihintoihin osoittaa, että polkumyöntikäytäntöjä harjoitetaan. Todettiin, että väite ei ole tämän tutkimuksen kannalta merkityksellinen, sillä kaikki tällaiset väitteet, edellyttäen, että niistä olisi alustavaa näyttöä, voitaisiin tutkia perusteellisesti vain Yhdysvaltoja koskevan erillisen polkumyöntimenettelyn yhteydessä. Sitä ei sen vuoksi otettu huomioon.
-
- (63) Kyseiset tuojat väittivät myös, että Yhdysvaltojen vientimäärät olivat pienet. Tätä väitettä pidettiin vertailumaan valinnan kannalta merkityksettömänä, sillä vertailumaan tietoja käytetään normaaliarvon, ei vientihintojen määrittämiseen. Sitä ei sen vuoksi otettu huomioon.
-
- (67) Lopullisista päätelmistä ilmoittamisen jälkeen tuojien järjestö esitti useita väitteitä. Se väitti ensiksikin, että yhdysvaltalaisten tuottajien väitetyt alhaiset myyntimäärät kotimarkkinoille verrattuna kiinalaisten viejien unioniin suuntautuvan viennin määriin teki Yhdysvaltojen markkinoista vertailumarkkinoiksi soveltumattomat. Tutkittaessa tältä osin mahdollisia vertailumaita muun muassa niiden kilpailutaso on yksi tutkittavista seikoista. Sama taso kotimaan tuotannonalan kotimarkkinamyynnin ja tarkasteltavana olevan maan tuonnin kanssa ei ole edellytys sille, että maa katsotaan soveltuvaksi vertailumaaksi. Näiden väitteiden osalta ja 59 kappaleessa todetun mukaisesti Yhdysvaltojen markkinat todettiin riittävän kilpailukykyisiksi, jotta sitä voidaan tässä tutkimuksessa pitää vertailumaaksi soveltuvana valintana. Näin ollen väite hylätään.
- (68) Tuojiensa järjestö väitti myös, ettei se, että tuonti Yhdysvaltojen markkinoille on huomattavaa, ole sen mielestä merkityksellistä Yhdysvaltojen valinnalle vertailumaaksi. Tämän väitteen osalta todetaan, että tuonnin taso on tärkeä tekijä valittaessa sopivaa vertailumaata. Kotimainen tuotanto yhdessä tuonnin suuren määrän kanssa edistää kilpailuun perustuvia markkinoita, kuten edellä johdanto-osan 59 artiklassa todetaan. Näin ollen väite hylätään.
-

- (70) Tuojiien järjestö väitti myös, että koska Yhdysvalloissa tuotetun keraamisen laatan myyntihintojen keskimääräinen kotimarkkinahinta Yhdysvalloissa oli väitetysti useita kertoja korkeampi kuin unioniin Kiinasta tuodun keraamisen laatan hinta, yhdysvaltalainen tuote ei ollut Kiinasta tuotuun tuotteeseen verrattuna 'samankaltainen tuote'. Sitä, että edellä tarkoitettut kaksi hintaa eroavat toisistaan, ei voida pitää perusteena sille, että yhdysvaltalainen tuote ei ole samankaltainen tuote kuin tarkasteltavana oleva tuote. Väli aikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 32 kappaleen mukaisesti todettiin, että tarkasteltavana olevalla tuotteella ja muun muassa Yhdysvaltojen kotimarkkinoilla tuotetulla ja myydyllä tuotteella on samat fyysiset ja tekniset perusominaisuudet ja peruskäyttötarkoitukset. Näin ollen niitä pidetään perusasetuksen 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuina samankaltaisina tuotteina. Sen vuoksi järjestön väite hylätään.
- (71) Tuojiien järjestö kysyi lopuksi, miksi unionia ei pidetty sopivana vertailumaana tilanteessa, jossa muut kolmansien maiden tuottajat, Yhdysvaltoja lukuun ottamatta, eivät toimineet yhteistyössä. Koska Yhdysvallat todettiin soveltuvaksi vertailumaaksi, kuten 59 kappaleessa todetaan, muita soveltuvia markkinoita ei ollut tarpeen tutkia. Näin ollen järjestön väite hylätään.
- (72) Koska muita huomautuksia ei ole, vahvistetaan, että Yhdysvallat oli soveltuva ja kohtuullinen valinta vertailumaaksi perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdan mukaisesti ja väli aikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 45–54 kappale vahvistetaan.”

Kysymykset ja huomautukset

50. Kansallinen tuomioistuin toteaa kolme tekijöiden ryhmää, jotka sen mielestä saattavat johtaa päätelmään, että Yhdysvaltojen valitseminen oli pätemätön: Yhdysvaltojen ja Kiinan laattamarkkinat eroavat toisistaan huomattavasti, sillä yhdysvaltalaiset tuottajat vievät hyvin vähän ja toimittavat laattoja ainoastaan pienelle segmentille kotimarkkinoiden ylätasolla, kun taas alemman tason kolme neljäsosaa katetaan lähinnä tuontituotteilla; ei ole selvää, että komissio olisi tutkinut perusteellisesti muita mahdollisia vertailumaita (erityisesti Brasiliata, Turkkiata, Nigeriata, Thaimaata ja Indonesiata), eikä mikään osoita, että se olisi ottanut huomioon muita julkisesti saatavilla olevia tilastotietoja ohjaamaan valintaansa.

51. Fliesen-Zentrum esittää paljolti samat seikat ja siteeraa yksityiskohtaisesti julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksen GLS 79, 97 sekä 103–119 kohtaa.²⁰ Se päätelee, että komissiolle oli annettu riittävästi perusteluita ja että tällä oli käytettävissään riittävät tiedot sen toteamiseksi, että Yhdysvallat ei ollut sen tutkimuksiin soveltuva vertailumaa, mutta komissio ei pyrkinyt riittävästi määrittelemään vaihtoehtoisia maata. Fliesen-Zentrum katsoo, että tämä oli ilmeinen arviointivirhe ja rikkoi ylempätasoisia oikeussääntöjä, nimittäin perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdtaa ja 18 artiklan 5 kohtaa.

52. Istunnossa Fliesen-Zentrum tähdensi, että polkumyyntiä ei ole rinnastettava sosiaaliseen polkumyyntiin, minkä ymmärsin tarkoittavan, että tuotetta ei voitu katsoa myytävän polkumyyntillä polkumyyntilainsäädännössä tarkoitettulla tavalla, mikäli sen hinta oli alhainen yksinkertaisesti siksi, että työvoimakustannukset olivat alhaisia, ja että Yhdysvalloissa myydyin yhdysvaltalaistuotannon myyntihinnat muotoutuivat väistämättä merkittävässä määrin Yhdysvaltojen työvoimakustannusten perusteella, ja nämä ovat Kiinan työvoimakustannuksia korkeammat.

53. Neuvosto katsoo, että sekä väli aikaisen asetuksen että lopullisen asetuksen johdanto-osassa annetaan riittävästi tietoa kansallisen tuomioistuimen epäilysten hälventämiseksi.

20 — Ratkaisuehdotus GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

54. Se korostaa, että laskennallisen normaaliarvon on perustuttava yksittäisiltä tuottajilta saatuihin, todennettaviin ja todennettuihin lukuihin eikä julkisesti saatavilla oleviin makrotaloudellisiin tilastoihin. Väliaikaisen asetuksen johdanto-osassa todetaan selkeästi, että komissio pyrki saamaan tällaiset luvut kaikissa mainituissa maissa toimivilta tuottajilta mutta sai vastaukset ainoastaan yhdeltä thaimaalaiselta ja kahdelta yhdysvaltalaiselta tuottajalta, ja ainoastaan toisen yhdysvaltalaisen tuottajan vastaus oli käyttökelpoinen. Komission käytettävissä ei ole keinoja saada tietoja tutkimuksen ulkopuolisilta kolmansissa maissa toimivilta tuottajilta, jotka eivät halua tehdä yhteistyötä. Se teki kaikkensa määrittääkseen tosiseikat ja tutkiakseen ne huolellisesti, kuten tuomiossa GLS edellytettiin.²¹

55. Joka tapauksessa jotkin ehdotetuista maista (esimerkiksi Turkki ja Yhdistyneet arabiemiirikunnat) olisivat soveltumattomia useista syistä, esimerkiksi lukujen saatavuuden tai markkinoiden vertailukelpoisuuden osalta. Sen sijaan Yhdysvaltojen markkinat sallivat vertailut markkinoiden, tuotannon ja tuonnin osalta. Tuotanto ylitti hyväksytyyn kynnysarvon, joka on 5 prosenttia Kiinan viennistä unioniin. Lisäksi tarkasteltavana olevan tuotteen tyypit olivat hyvin vertailukelpoisia, kuten tuotevalvontakoodi osoittaa.

56. Komissio aloittaa hahmottelemalla kolme pääperiaatetta asian kannalta merkityksellisen oikeuskäytännön perusteella.²² Ensinnäkin unionin toimielinten on arvioitava omasta aloitteestaan, mitkä kolmannet maat, jotka ovat markkinatalousmaita, ovat ominaisuuksiltaan soveltuvia, ja komission on ponnistettava riittävästi löytääkseen kyseisistä maista yhteistyöhaluiset tuottajat. Toiseksi toimielinten on tällaiset tuottajat löydettyään valittava soveltuva maa hyväksyttävällä tavalla ottaen huomioon tuolloin käytettävissä olevat luotettavat tiedot. Tämä valinta kuuluu toimielinten laajan harkintavallan piiriin monitahoisissa taloudellisissa arvioinneissa, joita koskee ainoastaan rajoitettu tuomioistuINVALVONTA; erityisesti on huomattava, että ei ole välttämätöntä todeta kaikilta osin samanlaisia olosuhteita vertailumaassa, vaikka tuotantomenetelmien vertailukelpoisuus ja raaka-aineiden saatavuus onkin otettava huomioon. Lisäksi toimielinten ei tarvitse ottaa huomioon kaikkia polkumyynninmenettelyn osapuolten ehdottamia maita, mutta niiden on kuitenkin tutkittava niille esitetyt todisteet.

57. Tämän jälkeen komissio tarkastelee kolmea kansallisen tuomioistuimen esille ottamaa epäilystä ja siteeraa väliaikaisen asetuksen ja lopullisen asetuksen johdanto-osia mielestään riittävinä perusteina.

58. Kiinan ja Yhdysvaltojen markkinoiden välisten erojen osalta olennaista ei ole se, onko tällaisia eroja olemassa, vaan se, asettavatko ne kyseenalaiseksi Yhdysvaltojen soveltuvuuden vertailumaaksi.²³ Tässä tapauksessa Kiinan tuotevientiin verrattavissa oleva vilkas kilpailu ja suuri tuotevalikoima tekevät siitä soveltuvan valinnan. Yhdysvaltalaiset tuottajat ovat kilpailukykyisiä ja niiden tuotanto ylittää huomattavasti Kiinan viiden prosentin suuruisen viennin unioniin, mitä unionin tuomioistuin on pitänyt riittävänä vertailukelpoisuuden toteamiseksi.²⁴

59. Kun toimielimet ovat todenneet, että Yhdysvallat on soveltuva vertailumaa, on tarpeetonta pohtia, olisivatko muut maat kenties olleet vielä soveltuvampia. Tämän vuoksi kansallisen tuomioistuimen lisäepäilyksistä tulee merkityksettömiä, mutta komissio tarkastelee niitä siitä huolimatta.

21 — Tuomio GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, 30 kohta).

22 — Edellä alaviitteessä 7 mainittujen tuomioiden lisäksi komissio viittaa tuomioon Neotype Techmashexport v. komissio ja neuvosto (C-305/86 ja C-160/87, EU:C:1990:295).

23 — Tuomio Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, 32 kohta).

24 — Tuomio Neotype Techmashexport v. komissio ja neuvosto (C-305/86 ja C-160/87, EU:C:1990:295, 31 kohta).

60. Muiden mahdollisten vertailumaiden tutkimisen osalta on todettava, että komissio pyrki ottamaan yhteyttä kaikissa tutkimuksen osapuolten ehdottamissa maissa – varsinkin Brasiliassa – toimiviin tuottajiin muttei päässyt yhteistyöhön edes yhden osapuolen lakimiehen avulla. Komissiolla ei ollut velvollisuutta etsiä muita mahdollisia maita omasta aloitteestaan julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella; löydettyään soveltuvan maan sillä ei ole velvollisuutta tutkia muita mahdollisuuksia ainakaan silloin, kun ne eivät ole osapuolten ehdottamia.

61. Komissio korostaa julkisesti saatavilla olevien tietojen käytöstä normaaliarvon määrittämiseksi, että ainoastaan yrityskohtaisia tietoja voidaan käyttää ja että laaja-alaisemmat tilastotiedot eivät ehkä ilmennä tosiasiallisia liiketoimia täsmällisesti. Tällaisia tietoja voidaan käyttää vain, jos on mahdotonta löytää yhteistyöhaluista tuottajaa.

Arviointi

62. Kuten kansallinen tuomioistuin huomauttaa, unionin tuomioistuin katsoo soveltuvan maan valinnan kuuluvan toimielinten harkintavaltaan, kun ne arvioivat monimutkaisia taloudellisia tilanteita. Tämän vuoksi unionin yleisen tuomioistuimen tai unionin tuomioistuimen arvioinnin laajuus on rajallinen.

63. On kuitenkin arvosteltu unionin toimielinten taipumusta suosia Yhdysvaltoja vertailumaana.²⁵ Tämä arvostelu koskee erityisesti niiden tapausten suurta osuutta, joissa Yhdysvaltoja on käytetty Kiinan vertailumaana huolimatta eroista näiden kahden maan taloudellisessa kehityksessä,²⁶ sekä sitä todennäköisyyttä, että ainoastaan kyseisillä viejillä suurempien kustannusten (suuremman normaaliarvon) markkinatalousmaissa on kannustin tehdä yhteistyötä, koska ainoastaan niiden tiedot johtavat kilpailevien muiden kuin markkinatalousmaiden vientiä koskeviin korkeampiin polkumyyntituluihin.²⁷

64. Tämänkaltaisen arvostelun pitäisi mielestäni kannustaa unionin tuomioistuinta todentamaan perusteellisesti seikat, jotka ovat sen arvioitavina. Näitä seikkoja ovat varsinkin se, ottivatko toimielimet huomioon kaikki olennaiset tekijät todetakseen valitun maan soveltuvuuden ja tarkastelivatko ne asiaa koskeviin asiakirjoihin sisältyviä tietoja riittävän huolellisesti, jotta normaaliarvo määritettiin asianmukaisella ja hyväksyttävällä tavalla pitäen mielessä, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdan tavoitteena on löytää vertailumaa, jossa samankaltaisen tuotteen hinta muodostuu olosuhteissa, jotka ovat mahdollisimman samanlaiset kuin viejamaan olosuhteet.²⁸

65. Tämän säännöksen rakenne on sellainen, että toimielinten on pyrittävä määrittämään normaaliarvo ensiksi markkinatalousmaasta saatujen tietojen perusteella ja toiseksi – ja vain silloin, kun edellä mainittu ei ole mahdollista – millä tahansa hyväksyttävällä perusteella. Esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan väitetä, että olisi ollut mahdotonta määrittää normaaliarvo markkinatalousmaasta saatujen tietojen perusteella. Kyse on pikemminkin siitä, oliko Yhdysvallat ”soveltuva” kolmas maa, joka on markkinatalousmaa, ja valittiinko se ”hyväksyttävällä” tavalla.

25 — Ks. esim. Trade and Investment Analytical Papers 18, *Anti-dumping: Selected Economic Issues*, toukokuu 2012, s. 12–13, jonka on tuottanut Yhdistyneen kuningaskunnan yritysinnovaatioista ja -osaamisesta vastaavan ministeriön ja kansainvälisestä kehittämisestä vastaavan ministeriön yhteinen kauppapoliittinen yksikkö, sekä Review of EU Trade Defence Instruments in Brief 2, *The Analogue Country Method in Anti-dumping Investigations*, 2013, jonka on tuottanut Kommerskollegium (Ruotsin kansallinen kauppaneuvosto).

26 — Maailmanpankin julkaisemat luvut (<http://data.worldbank.org>) osoittavat, että vuosina 2009–2010 (mikä käsittää polkumyynnin tutkimusajanjakson esillä olevassa asiassa) asukasta kohti laskettu bruttokansantulo ostovoimapariteetin perusteella oli Kiinassa 8 110–9 000 ja Yhdysvalloissa 47 490–49 090 ilmaistuna tämänhetkisinä kansainvälisinä dollareina.

27 — Tämä kysymys näyttää käyvän vähemmän merkitykselliseksi 15 vuotta Kiinan liittymisen jälkeen, koska Maailman kauppajärjestön (World Trade Organisation, WTO) muiden jäsenten ei ole enää helppoa kohdella Kiinaa maana, joka ei ole markkinatalousmaa (ks. Kiinan Maailman kauppajärjestöön liittymistä koskevan pöytäkirjan 15 kohta, saatavana osoitteessa https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#ch1).

28 — Tuomio GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, 22, 27 ja 31 kohta).

66. Kummankin asetuksen johdanto-osasta käy selvästi ilmi, eikä unionin tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa ole riitautettu sitä, että komissio lähestyi yhdysvaltalaisen tuottajien lisäksi Brasiliassa, Turkissa, Nigeriassa, Thaimaassa ja Indonesiassa toimivia tuottajia. Ainoastaan yksi thaimaalainen tuottaja ja kaksi yhdysvaltalaista tuottajaa vastasi, ja näistä ainoastaan toinen yhdysvaltalainen tuottaja antoi riittävät ja luotettavat tiedot vertailukelpoisista tuotteista. On myös selvää, että komissiolla ei ole minkäänlaisia keinoja vaatia tällaisissa asioissa yhteistyötä kolmannessa maassa toimivilta tuottajilta. Tässä yhteydessä hyväksyn toimielinten väitteen, jonka mukaan niiden arvioinnin on perustuttava nimenomaisesti, todennettaviin tietoihin, jotka koskevat tosiasiallisia liiketoimintoja, eikä julkisesti saatavilla oleviin tilastotietoihin, joista ei kenties saa todellista kuvaa. Näin ollen vaikuttaa siltä, että komissio pyrki vakavasti saamaan tietoja useilta kolmansilta mailta, jotka ovat markkinatalousmaita, mutta ei onnistunut tässä kovin hyvin. Oliko se riittävää?

67. Toimielimet katsovat, että saatuaan luotettavat tiedot (joskin vain yhdeltä ainoalta tuottajalta) yhdestä markkinatalousmaasta komission ei tarvinnut etsiä vielä. Fliesen-Zentrum ja kansallinen tuomioistuin kuitenkin mainitsevat muita kolmansia maita (Yhdistyneet arabiemiirikunnat, Egypti, Malesia ja Tunisia), joita olisi voitu tutkia mutta joita ei tutkittu, ja komission unionin tuomioistuimelle toimittamissa asiakirjoissakin mainitaan, että myös Venäjää oli ehdotettu mahdolliseksi vertailumaaksi tutkimusmenettelyn aikana. Lisäksi väliaikaisen asetuksen johdanto-osan 144 perustelukappaleesta käy ilmi, että komissio oli tietoinen siitä, että ”tuojat ja käyttäjät voivat hankkia tuotteensa kolmansista maista – –, koska tarkasteltavana olevaa tuotetta valmistetaan useissa maissa – – (– – Yhdistyneissä arabiemiirikunnissa, Egyptissä, – – Kaakkois-Aasiassa – – ja muualla)”.

68. Lisäksi on tarkasteltava sitä, merkitsevätkö taloudellisen kehityksen erot Kiinan ja Yhdysvaltojen välillä sitä, että Yhdysvallat ei ole ”soveltuva” kolmas maa normaaliarvon määrittämiseksi tai että se valittiin tavalla, joka ei ollut hyväksyttävä, kun otetaan huomioon tarve löytää vertailumaa, jossa samankaltaisen tuotteen hinta muodostuu olosuhteissa, jotka ovat mahdollisimman samanlaiset kuin viejään olosuhteet.

69. Jälkimmäisen seikan osalta komissio esitti istunnossa useita huomautuksia. Se myönsi, että tällainen kriteeri oli äskettäin hyväksytty useiden maiden polkumyyntilainsäädännössä (mainiten Intian, Etelä-Afrikan ja Yhdysvallat) muttei (vielä) Euroopan unionissa, missä sovelletaan edelleen kriteerejä, jotka alun perin perustuvat aikoinaan Yhdysvaltojen hyväksymiin kriteereihin (komissio viittasi vuodelta 1955 peräisin oleviin GATTin selittäviin huomautuksiin). Näissä kriteereissä ei korosteta taloudellisen kehityksen vertailukelpoisia tasoja vaan tarvetta käyttää hintoja, jotka ovat muodostuneet markkinoilla, joilla vilkas kilpailu todennäköisesti aiheuttaa laskupaineita. Vaikka neuvoston ja parlamentin välillä käydään tällä hetkellä keskustelua siitä, olisiko taloudellinen kehitys otettava käyttöön kriteerinä, tämä muutos ei ole vielä tapahtunut, ja toimielimiä sitoo lainsäädäntö sellaisena kuin se on nyt eikä sellaisena kuin se kenties on tulevaisuudessa. Komissio huomautti lisäksi, että taloudellisen kehityksen alempi taso, joka voi yleensä viitata alhaisempiin työvoimakustannuksiin, jotka pitävät hintoja alhaalla, mutta joka tavallisesti on korreloinut vähäisemmän tehokkuuden ja vähäisemmän teknisen kehityksen kanssa, mikä vaikuttaa päinvastaisella tavalla; näin ollen komission mukaan ei voida päätellä, että tiedot maasta, jossa taloudellisen kehityksen taso on korkeampi, tuottaisivat suuremman normaaliarvon kuin tiedot maasta, jossa taloudellisen kehityksen taso on alhainen. Erityisesti Venäjän osalta komissio totesi, että yhtäältä kyseistä maata oli ehdotettu tutkimusmenettelyn liian myöhäisessä vaiheessa, jotta tiedot olisi voitu kerätä asetettuun määräaikaan mennessä, ja toisaalta kahden erilaisen energiatuotteiden hinnoittelujärjestelmän soveltaminen kotimaiseen kulutukseen ja vientimarkkinoihin olisi tehnyt vertailuista vaikeampia.

70. Tätä taustaa vasten on tunnustettava ensinnäkin, että tällä hetkellä unionin toimielimillä ei ole oikeudellista velvollisuutta ottaa nimenomaisesti huomioon mahdollisen vertailumaan taloudellisen kehityksen tasoa verrattuna tarkasteltavana olevan viejamaan taloudellisen kehityksen tasoon. Niiden on kuitenkin valittava vertailumaa soveltuvalla ja hyväksyttävällä tavalla. Mielestäni tämä tarkoittaa, että niillä on velvollisuus pohtia, onko taloudellisen kehityksen tasojen erot otettava huomioon, mutta hyväksyn sen, että itse tämä pohdinta kuuluu niillä silloin olevaan harkintavaltaan, kun ne arvioivat monimutkaisia taloudellisia tilanteita.

71. Minusta vaikuttaa, että komission toteamukset kilpailun ja teknologian merkityksestä normaaliarvon määrittämisessä ovat uskottavia. On lähes varmaa, että vilkas kilpailu aiheuttaa hintoihin kohdistuvia laskupaineita, joten tiedot erittäin kilpailukykyisiltä markkinoilta eivät välttämättä johda suurempaan polkumyyntimarginaaliin kuin tiedot maasta, jossa kustannukset ovat alhaisempia ja myös kilpailu vähäisempää.²⁹ On samaten myönnettävä, että teknisen kehityksen korkeampi taso todennäköisesti kompensoi alhaisempia työvoimakustannuksia, joten korkeampia työvoimakustannuksia ei voida välttämättä pitää osoituksena korkeammista hinnoista ja suuremmasta normaaliarvosta.³⁰ Nämä ovat selvästikin asioita, jotka kuuluvat monimutkaisten taloudellisten tilanteiden arvioinnin käsitteen piiriin.

72. Komission ilmoittamat erityiset syyt olla valitsematta Venäjää vertailumaaksi vaikuttavat vain osittain vakuuttavilta. Ilmoitus menettelyn aloittamisesta julkaistiin 19.6.2010, ja CET esitti 6.8.2010 päivätysssä vastauksessaan, että Venäjä saattaisi olla soveltuva vertailumaa, joskin ainoastaan vaihtoehtona Yhdysvalloille, jonka se asetti etusijalle. Ei ole selvää, kuinka rajoitettu käytettävissä oleva aika olisi voinut estää tutkimusten ulottamisen kyseiseen maahan, kun otetaan huomioon, että väliaikainen asetus annettiin vasta 16.3.2011 ja että komission oli mahdollista lähettää kyselylomakkeet menettelyn aloittamista koskevaan ilmoitukseen annetuissa vastauksissa ehdotetuissa muissa maissa toimiville tuottajille (lopullinen asetus annettiin 12.9.2011 eli perusasetuksen 6 artiklan 9 kohdassa säädettyssä 15 kuukauden määräajassa). Vaikeudet, joita ilmenee vertailtaessa tietoja maasta, jossa on käytössä kaksi erilaista hinnoittelujärjestelmää, ovat epäilemättä todellisia, ja komissio voi perustellusti katsoa, että oli tarpeetonta ulottaa tutkimus kantelun tekijän vaihtoehtona ehdottamaan maahan, jos tutkimuksen piiriin jo kuului maa, jota kyseinen kantelun tekijä piti soveltuvimpana. Vaikka olisi kenties ollut suotavaa mainita syyt olla lähettämättä kyselylomakkeita venäläisille tuottajille, kummankaan asetuksen pätevyyttä ei mielestäni tämän laiminlyönnin vuoksi voida kyseenalaistaa.

73. Nämä seikat saavat minut päättelemään, että Yhdysvaltojen valinta vertailumaaksi ei ollut (tai ainakaan sen ei ole osoitettu olevan) selvästi epäasianmukaista tai ei-hyväksyttävää, koska saatavilla ei ollut minkään muun kolmannen maan käyttökelpoisia tietoja, jotka olisi osoitettu soveltuvammiksi. Koska normaaliarvo on määritettävä ”millä tahansa hyväksyttävällä perusteella, mukaan lukien samankaltaisesta tuotteesta tosiasiallisesti [unionissa] maksettu tai maksettava hinta” vain silloin, kun kolmannelta maasta, joka on markkinatalousmaa, saatavien tietojen käyttäminen *ei ole mahdollista*, vaikuttaa tarpeettomalta tutkia, olisiko turvautuminen unionissa maksettuihin tai maksettaviin hintoihin ollut asianmukaisempaa.

29 — Maailman talousfoorumien julkaisemien kansainvälistä kilpailukykyä koskevien raporttien (www.weforum.org) mukaan Yhdysvallat oli tässä menettelyssä mainituista maista maa, jossa paikallinen kilpailu oli kokonaisuutena vilkkainta vuosina 2008–2009, vaikka se vuosina 2010–2011 olikin hieman vähäisempää kuin Yhdistyneissä arabiemiirikunnissa ja Turkissa ja ainoastaan hieman vilkkaampaa kuin Kiinassa. Paikallinen kilpailu oli huomattavasti vähäisempää kaikissa muissa maissa, erityisesti Venäjällä. Tällaiset paikallista kilpailua koskevat yleisarviot voivat tietenkin antaa vain summittaisen kuvan kilpailusta tietyllä sektorilla, mutta ne kuitenkin antavat osviittaa, jonka voidaan katsoa tukevan komission toteamuksia.

30 — Maailmanpankki (<http://data.worldbank.org>) tarjoaa käyttöön tilastoja, joissa esitetään huipputekniikan viennin prosentuaalinen osuus tehdasteollisuustuotteiden viennistä; näiden tilastojen mukaan Kiina, Thaimaa ja Yhdysvallat olivat karkeasti arvioiden vertailukelpoisia vuosina 2009–2010: 20–28 prosenttia niiden viennistä oli huipputekniikan vientiä. Muissa mainituissa maissa prosentuaaliset osuudet olivat huomattavasti pienempiä lukuun ottamatta Malesiaa, jossa prosentuaalinen osuus oli huomattavasti suurempi. Yhdistyneiden arabiemiirikuntien osalta ei ilmoiteta prosentuaalisia osuuksia kyseisinä vuosina, mutta edeltävien vuosien luvuista käy ilmi huipputekniikan viennin erittäin vähäinen osuus. On kuitenkin syytä jälleen todeta, että tällaisia lukuja ei voida pitää suorana osoituksena teknisen kehityksen tilasta tietyllä sektorilla, mutta ne kuitenkin antavat osviittaa, jonka voidaan katsoa tukevan komission toteamuksia.

74. Perusteellisuuden vuoksi haluan kuitenkin esittää seuraavat huomautukset. Lopullisessa asetuksessa esitetyt polkumyyntimarginaalit vaihtelivat 26,3 prosentista 69,7 prosenttiin (johdanto-osan 88–93 perustelukappale). Vientihintoja ja normaaliarvoa, joista nämä polkumyyntimarginaalit laskettiin, ei tosiasiallisesti mainita väliaikaisessa eikä lopullisessa asetuksessa, mutta perusasetuksen 2 artiklan 12 kohdan mukaan polkumyyntimarginaali on määrä, jolla normaaliarvo ylittää vientihinnan. Väliaikaisessa asetuksessa – kuten lopullisessa asetuksessa vahvistetaan – Kiinasta unioniin tulevan tuonnin keskimääräiseksi hinnaksi todetaan 4,5 euroa/m² tutkimusajanjaksolla ja unionin myynnin keskimääräiseksi hinnaksi unionin sisällä 8,8 euroa/m². Asiaa C-569/13, Bricmate, koskevassa ratkaisuehdotuksessa, jonka myös esitän tänään, olen laskenut, että oikea Kiinasta unioniin tulevan tuonnin keskimääräinen hinta (jossa on otettu huomioon huomattava tilastovirhe, joka koskee Espanjaan suuntautuvan viennin volyyymiä marraskuussa 2009) on 5,1 euroa/m². Jälkimmäisen perusteiden mukaan määrä, jonka verran unionin myyntihinnat unionin sisällä ylittivät Kiinasta tulevan tuonnin hinnat, olisi laskelmani mukaan 72,5 prosenttia eli suurempi kuin mikään Yhdysvalloista saatujen tietojen perusteella lasketuista polkumyyntimarginaaleista. Jos siis normaaliarvon olisi katsottu olevan unionin myynnin keskimääräinen hinta unionin sisällä, polkumyyntimarginaalit ja siten polkumyyntitullit olisivat olleet suurempia kuin marginaalit ja tullit, jotka tosiasiallisesti todettiin ja otettiin käyttöön Yhdysvaltojen tietojen perusteella.

75. Tämän vuoksi päättelen, että unionin toimielimet eivät tehneet virhettä valitessaan Yhdysvallat vertailumaaksi, kun ne käyttivät harkintavaltaansa arvioidessaan monimutkaisia taloudellisia tilanteita.

Normaaliarvon määrittäminen yhden ainoan tuottajan perusteella

Polkumyyntiasetukset

Väliaikainen asetus

76. Johdanto-osan 53 perustelukappaleessa todettiin yhdeltä ainoalta yhdysvaltalaiselta tuottajalta saatujen tietojen käytön osalta:

”Kahden yhteistyössä toimineen yhdysvaltalaisen tuottajan vastauksessaan antamat tiedot tarkistettiin paikan päällä. Vain toisen tuottajan antamat tiedot otettiin lopulta huomioon, sillä ne todettiin luotettaviksi tiedoiksi normaaliarvon määrittämistä varten. Toisen tarkastuskäynnin kohteena olleen tuottajan antamat tiedot todettiin epäluotettaviksi, joten niitä ei otettu huomioon, sillä kyseinen tuottaja oli ilmoittanut ainoastaan osan kotimaisesta myynnistään eikä kustannuksia pystytty täysin täsmäyttämään kirjanpitoon.”

Lopullinen asetus

77. Lopullisessa asetuksessa tätä kysymystä käsiteltiin johdanto-osan 61, 62, 64, 66, 69 ja 74–77 perustelukappaleissa:

”(61) [Kaksi tuojaa väitti], että Yhdysvaltojen yhteistyössä toimiva tuottaja on unionin tuottajien omistuksessa tai sidoksissa unionin tuottajiin ja että näin ollen tutkimus oli virheellinen, koska saadut tiedot eivät olleet puolueettomia.

(62) Muistutetaan, että Yhdysvaltojen yhteistyössä toimivan tuottajan toimittamat tiedot on tarkastettu paikan päällä. Sen vuoksi tätä väitettä ei pidetty merkityksellisenä, ja se hylättiin.

--

(64) Samat tuojat väittivät lopuksi, että yhteistyössä toimineen vertailutuottajan henkilöllisyyden ja tuloksen määrän, arvon ja laadun pitäminen luottamuksellisena ei ollut perusteltua. Muistutetaan, että yhteistyössä toiminut tuottaja oli pyytänyt luottamuksellisuutta kaupallisten vastatoimien pelosta, ja pyyntö todettiin perustelluksi. Ei voida myöskään sulkea pois sitä mahdollisuutta, että minkä tahansa tuojan pyytämän tiedon ilmoittaminen, vaikka vain suuruusluokkana, voisi johtaa vertailumaan tuottajan tunnistamiseen. Sen vuoksi tuojien väite hylättiin.

--

(66) Kyseiset kaksi tuojaa väittivät myös, että yhteistyössä toimineen tuottajan väitetään olevan unionin tuottajan määräysvallassa ja että näin ollen kyseisen yhdysvaltalaisen yrityksen valinta soveltuvaksi vertailumaan tuottajaksi on virheellinen. Ne väittivät erityisesti, että kyseinen yhdysvaltalainen yritys ei ole taloudellisesti riippumaton, eikä voi siksi toimia polkumyynnin vertailukohteenä. Perusteena väitteelleen tuojat lainaavat perusasetuksen 2 artiklan 1 kohdan kolmatta ja neljättä kohtaa.^[31] Vastauksena väitteeseen todetaan ensiksi, että kuten väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 23 kappaleessa ja jäljempänä olevassa 69 kappaleessa mainitaan, yhteistyössä toimiva yhdysvaltalainen tuottaja on pyytänyt nimelleen luottamuksellista käsittelyä, ja pyyntö on hyväksytty. Näissä olosuhteissa yhteyttä Yhdysvaltojen yrityksen ja unionin tuottajan välillä ei voida vahvistaa eikä kieltää. Todetaan kuitenkin, että perusasetuksen edellä mainituissa säännöksissä säädetään siitä, miten tarkasteltavana olevan yrityksen myyntihintoja olisi käsiteltävä silloin, kun myynti tapahtuu etuyhteydessä olevalle osapuolelle. Kyseisissä säännöksissä ei käsitellä vertailumaan tuottajan ja unionin tuottajan välillä mahdollisesti olevaa yhteyttä. Näin ollen väite hylätään.

--

(69) Tuojiin järjestö kysyi lisäksi, mitä näyttöä yhteistyössä toimiva vertailumaan tuottaja oli toimittanut todistaakseen 64 kappaleessa mainitusta kaupallisten vastatoimien riskistä. Yhdysvaltalainen yritys korosti tältä osin, että kyseinen yhdysvaltalainen yritys kilpaili samoista asiakkaista useiden Yhdysvaltojen markkinoille keraamisia laattoja tuovien kiinalaisten vientiä harjoittavien tuottajien kanssa. Näin ollen yhdysvaltalainen yritys totesi, että se pelkää kaupallisia vastatoimia, jos sen henkilöllisyys paljastetaan. Vastatoimia koskevan riskin todistamista koskevan näytön osalta todetaan uskottavaksi mahdollinen riski, joka johtuu siitä tosiseikasta, että yhdysvaltalainen yritys ja Yhdysvaltojen markkinoilla toimiva kiinalainen vientiä harjoittava tuottaja kilpailevat samoista asiakkaista. Näin ollen yrityksen nimen luottamuksellista käsittelyä koskeva pyyntö hyväksyttiin.

--

(74) [Kaksi tuojaa korosti], että koska perusasetuksen 2 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään, että normaaliarvo määritetään 'muiden myyjien tai tuottajien hintojen perusteella', normaaliarvon määrittäminen yhden ainoan yrityksen tietojen perusteella on väärin.

(75) Todetaan, että tämä menettely koskee tuontia maasta, joka ei ole markkinatalousmaa ja jossa normaaliarvo on määritettävä perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdan mukaisesti. Tästä syystä väite hylättiin.

(76) Lopullisista päätelmistä ilmoittamisen jälkeen yksi tuojien järjestö totesi, että se katsoi, että vertailumaan normaaliarvoa ei voida perustaa yhden ainoan yrityksen tietoihin. Tämä väite kuitenkin hylätään 75 kappaleessa mainituista syistä.

31 — Kolmannessa alakohdassa todetaan seuraavaa: "Sellaisten osapuolten, joiden välillä näyttää olevan yhtiösuhde tai hyvitysjärjestely, välisiä hintoja ei voida pitää tavanomaisessa kaupankäynnissä sovellettuina ja niitä voidaan käyttää normaaliarvon määrittämisessä vain, jos vahvistetaan, että tällainen yhteys ei vaikuta hintoihin." Neljännessä alakohdassa viitataan "etuyhteydessä olevien osapuolten" määrittämään.

(77) Kyseiset tuojat väittivät lopuksi, että vertailutuottajan tuote ei ollut edustava, koska se palveli yksinomaan korkeasti hinnoiteltua segmenttiä. Koska vertailutuottajan henkilöllisyyden luottamuksellisuutta koskeva pyyntö oli hyväksytty, tätä väitettä ei vahvistettu eikä hylätty. Joka tapauksessa vaikka väite olisi oikea, laskennalliseen normaaliarvoon tehtiin perustelluissa tapauksissa oikaisuja, jotta kaikki laattatyypit, jälleenmyyntibrändit mukaan lukien, otettaisiin huomioon, kuten väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 61 kappaleessa selitetään. Sen vuoksi väite todettiin perusteettomaksi ja hylättiin.”

Kysymykset ja huomautukset

78. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että perusasetuksen useat säännökset,³² joissa käytetään monikkomuotoja, osoittavat, että normaaliarvo – ratkaiseva osatekijä polkumyynnin määrittämisessä – on määritettävä useilta tuottajilta saatujen tietojen perusteella. Jos tämä pitää paikkansa markkinatalousmaiden tapauksessa, sen on koskettava myös muita kuin markkinatalousmaita, minkä vahvistaa, se, että 2 artiklan 7 kohdan a alakohdassa viitataan hintoihin vertailumaassa, ei vertailutuottajan hintoihin. Objektiivisuus ja täsmällisyys on huomattavasti vaikeampi saavuttaa silloin, kun viitataan ainoastaan yhteen tuottajaan, ja on toimittava hyvin huolellisesti erityisesti silloin, kun – esillä olevan asian tapaan – viitataan siihen, että kyseinen yhdysvaltalainen tuottaja on unionin tuottajan määräysvallassa eikä sen vuoksi ole taloudellisesti riippumaton. Joka tapauksessa yhdeltä ainoalta tuottajalta saataviin tietoihin vaikuttavat yrityskohtaiset päätökset. Kansallinen tuomioistuin toteaa myös, että komissio ei pitänyt tarpeellisenä turvautumista ulkopuoliseen asiantuntemukseen tältä osin.

79. Fliesen-Zentrum siteeraa yksityiskohtaisesti ratkaisuehdotuksen GLS³³ 81–87 kohtaa normaaliarvon määrittämisen tärkeydestä ja objektiivisuuden välttämättömyydestä tältä osin. Sen väitteet ilmentävät yleensä ottaen kansallisen tuomioistuimen ilmaisemia seikkoja, ja se tähdentää, että saman kriteerin (viejien tai tuottajien monilukuisuus vertailua varten) soveltamatta jättäminen markkinatalouksien ja muiden kuin markkinatalouksien tapauksessa loukkaisi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

80. Neuvosto korostaa sitä, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt, että se, että maassa on ainoastaan yksi tuottaja, ei estä sen käyttämistä vertailumaana.³⁴ Monikkomuotojen käyttämistä perusasetuksessa on pidettävä yleisenä ja epämääräisenä ilmauksena, joka ei välttämättä edellytä tietoja monilta viejiltä tai tuottajilta; joissakin säännöksissä onkin vuorotellen yksikkö- ja monikkomuotoja. Ei myöskään ole tarvetta viitata useisiin tuottajiin, jos yhdeltä tuottajalta saadut luvut ovat edustavia. Toimielinten käytäntönä on aina ollut ottaa yhteyttä kyseessä olevan maan kaikkiin tuottajiin ja käyttää kaikista saaduista vastauksista saatuja lukuja, olipa vastausten lukumäärä mikä tahansa ja vaikka saatavilla on ainoastaan yksi vastaus. Tuottajalta saatujen luottamuksellisten tietojen suoja on olennaisen tärkeä yhteistyön varmistamiseksi. Ei ole objektiiivista näyttöä, joka tukisi väitettä, että yhdysvaltalaisen tuottajan lukuihin on saattanut vaikuttaa unionissa toimiva emoyhtiö, jos sellainen on olemassa, mutta joka tapauksessa komission käytäntönä on käyttää ainoastaan riippumattomien kolmansien osapuolten myyntiä koskevia lukuja.

32 — Erityisesti 2 artiklan 1 kohdan toinen alakohta (”Jos viejä ei tuota tai myy samankaltaista tuotetta viejämäassa, normaaliarvo määritetään muiden myyjien tai tuottajien hintojen perusteella”) sekä 2 artiklan 6 kohdan a ja c alakohta (”ne voidaan määrittää käyttäen seuraavia perusteita: a) muiden tutkimuksen kohteena olevien viejien ja tuottajien osalta vahvistettujen tosiasiallisten määrien painotettu keskiarvo samankaltaisen tuotteen tuotannossa ja myynnissä alkuperämaan kotimarkkinoilla; – – c) mikä tahansa muu hyväksyttävä menetelmä sillä edellytyksellä, että siten määritetty voiton määrä ei ylitä voittoa, jonka muut viejät tai tuottajat tavallisesti saavat samaan yleiseen luokkaan kuuluvien tuotteiden myynnissä alkuperämaan kotimarkkinoilla”) (kursivoinnit tässä).

33 — Julkisasiames Botin ratkaisuehdotus GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

34 — Tuomio Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, 15 kohta).

81. Komissio myöntää, että normaaliarvo voidaan muodostaa luotettavammin vertailumaan usean tuottajan lukujen perusteella. Tämä ei kuitenkaan ole aina mahdollista, ja unionin toimielimillä ei ole keinoja vaatia yhteistyötä. Tuottajilla tutkimuksen ulkopuolisessa kolmannessa maassa ei ole erityistä kannustinta tehdä yhteistyötä toisin kuin muilla tutkimuksen kohdemaassa toimivilla tuottajilla, joilla on kaikki syy toimittaa omat lukunsa, jottei niistä tehtäisi päätelmiä perusasetuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti käytettävissä olevien tosiseikkojen perusteella.

82. Esillä olevassa asiassa ainoastaan yksi yhdysvaltalainen tuottaja toimitti käyttökelpoiset luvut. Unionin tuomioistuin myöntää, että se, että kolmannessa maassa on ainoastaan yksi tuottaja, ei estä käyttämästä tämän tuottajan tietoja normaaliarvon laskemiseen; samoin on silloin, kun tuottajia on useita mutta vain yksi niistä tekee yhteistyötä. Ratkaisevaa on se, ovatko kyseiset hinnat seurausta kilpailuvoimien toiminnasta. Kansallisen tuomioistuimen siteeraamat säännökset, joissa käytetään monikkomuotoja, heijastelevat ideaalitulannetta mutteivät välttämättä sitä, mikä on tosiasiallisesti mahdollista. Lisäksi näissä säännöksissä viitataan *mahdollisiin vaihtoehtoihin* menetelmiin, kuten käy ilmi apuverbistä ”voidaan”; 2 artiklan 6 kohdan b alakohdassa säädetään ”kyseisen viejän tai tuottajan” – yksikössä – lukujen käyttämisestä.

83. Ei myöskään ole kyse epäyhdenvertaisesta kohtelusta; normaaliarvon määrittäminen tarkasteltavana olevassa maassa ja vertailumaassa ovat kaksi täysin erilaista tilannetta, joissa ei voida käyttää samoja menetelmiä.

84. Se riski, että yhden tuottajan yksilöllinen tilanne saattaa kohtuuttomasti vaikuttaa kyseisen tuottajan hintoihin, on minimaalinen, olipa kyseinen tuottaja unionin tuottajan määräysvallassa tai ei,³⁵ koska käytettyjen hintojen on koskettava suurta määrää liiketoimintoja kilpailuun perustuvilla markkinoilla ja konsernin sisäisiä liiketoimintoja koskevia hintoja on mukautettava vastaavasti.

85. Lisäksi se, että komissio ei turvautunut ulkopuoliseen asiantuntemukseen, on merkityksetöntä; komissio ei koskaan käytä ulkopuolisia asiantuntijoita tällaisissa tutkimuksissa tietojen luottamuksellisuuden vuoksi.

Arviointi

86. Jos olisi päätettävä, että Yhdysvaltojen valitseminen vertailumaaksi oli siinä määrin virheellinen, että riidanalainen asetusta olisi kumottava tällä perusteella, olisi tarpeetonta tarkastella tätä kysymystä.

87. Mikäli unionin tuomioistuin on kuitenkin kanssani samaa mieltä siitä, että asianlaita ei ole näin, on tarkasteltava lähinnä kolmea seikkaa: onko ensinnäkin mahdollista määrittää normaaliarvo yhdeltä ainoalta tuottajalta saatujen tietojen perusteella; toiseksi sitä, että jos tämä on mahdollista, onko näin silloinkin, jos kyseinen tuottaja on etuyhteydessä unionin tuottajaan; kolmanneksi sitä, olisiko komission pitänyt turvautua ulkopuoliseen asiantuntemukseen?

88. Jos tarkastellaan kolmatta – ja mielestäni yksinkertaisinta – seikkaa ensin, minusta vaikuttaa siltä, että ei ole painavia syitä olettaa, että olisi pitänyt turvautua ulkopuoliseen asiantuntemukseen. Fliesen-Zentrum ja kansallinen tuomioistuin näyttävät antaneen mielestäni liikaa merkitystä tavanomaiselle alaotsikolle, jollainen löytyy minkä tahansa neuvoston asetusta koskevan komission ehdotuksen perusteluista. Koska ei ole erityistä syytä olettaa toisin (ja mitään tällaista syytä ei ole esitetty eikä sellaista ilmene esillä olevassa asiassa), toimielinten on periaatteessa katsottava kykenevän arvioimaan tiedot asianmukaisella tavalla itse.

35 — Komissio huomauttaa unionin yleisen tuomioistuimen todenneen, että tiedot kolmannessa maassa toimivalta tuottajalta, joka on etuyhteydessä unionin tuottajaan, eivät olleet pätemättömiä: tuomio Ferchimex v. neuvosto (T-164/94, EU:T:1995:173, 74 kohta) ja tuomio Hangzhou Duralamp Electronics v. neuvosto (T-459/07, EU:T:2013:369, 154 kohta).

89. Kaikki osapuolet ovat samaa mieltä siitä, että on aina suotavaa ja luotettavampaa perustaa normaaliarvon määrittäminen laajalta tuottajien joukolta saatuihin tietoihin. Tuomioissa Rotexchemie kuitenkin katsottiin, ”ettei ainoastaan se, että viitemaassa on vain yksi tuottaja, sinänsä merkitse sitä, etteivätkö hinnat siellä olisi syntyneet todellisen kilpailun tuloksena, koska todellinen kilpailu voi aivan yhtä hyvin syntyä muista maista peräisin olevan huomattavan tuonnin ansiosta, kun hintoja ei valvota”.³⁶

90. Tilanne on suurelta osin huonommin verrattavissa tilanteeseen tuomioissa Rotexchemie, jossa oli ainoastaan yksi tuottaja vertailumaassa (eikä ainoastaan yksi tuottaja, joka teki hyödyllistä yhteistyötä, kun taas muut eivät tehneet), kuin tilanteeseen tuomioissa Ferchimex, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi seuraavaa: ”-- Potacan oli ainoa kanadalainen tuottaja, joka lopulta suostui vastaamaan komission kyselyyn ja avustamaan menettelyssä. Erityisesti Kanadan suurin -- tuottaja -- ilmoitti komission vaatimuksista huolimatta kieltäytyvänsä yhteistyöstä ja se toimitti ainoastaan eräitä julkisia tietoja, jotka olivat riittämättömiä normaaliarvon määrittämiseksi. -- kantaja [ei] väitäkään, ettei komissio olisi pyrkinyt saamaan Kanadan markkinoihin liittyviä tietoja muualta kuin Potacanalta. -- Kanada oli asianmukainen viitemaa ja -- komissiolla ei ollut muuta mahdollisuutta kuin käyttää Potacanalta saamia tietoja.”³⁷

91. Jälkimmäisestä tuomiosta, joka ei tietenkään sido unionin tuomioistuinta, ei valitettu, ja sillä voidaan katsoa olevan ainakin jonkinlainen vakuuttava merkitys.

92. Esillä olevassa asiassa on tarkasteltava sitä, mitä vaihtoehtoja unionin toimielimillä olisi mahdollisesti ollut käytettävissään. Olen jo päätellyt, että todellisuudessa ei ollut kovin todennäköistä, että olisi voitu löytää selvästi soveltuvampi vertailumaa, jossa on useita tuottajia, jotka ovat halukkaita tekemään yhteistyötä tutkimuksessa.³⁸ Olisiko useampia tuottajia voitu kuulla Yhdysvalloissa? Väliaikaisen asetuksen johdanto-osan 48 perustelukappaleesta voidaan päätellä, että yhteyttä otettiin useampaan kuin kahteen yhdysvaltalaiseen tuottajaan, sillä siinä todetaan, että ”kyselylomakkeisiin vastasi -- vain kaksi yhdysvaltalaisesta tarkasteltavana olevan tuotteen tuottajaa”, ja asiakirja-aineistossa ei väitetä, että niiden tuottajien lukumäärä, joihin yhteyttä otettiin, olisi ollut riittämätön. Mikäli soveltuvampaa vertailumaata ei olisi voitu löytää ja mikäli kyseisessä maassa ei olisi voitu saada useampia tuottajia vastaamaan kyselylomakkeisiin, vaikuttaa siltä, että ainoat vaihtoehdot olivat joko perustaa normaaliarvon määrittäminen ainoan asianmukaisesti vastanneen yhdysvaltalaisen tuottajan toimittamiin tietoihin tai käyttää ”mitä tahansa hyväksyttävää perustetta”, joista ainoastaan unionissa maksettu tai maksettava hinta olisi soveltunut. Näistä vaihtoehdoista toisen osalta laskin edellä,³⁹ että se olisi hyvinkin voinut johtaa suurempiin polkumyyntimarginaaleihin.

93. Toisen kohdan osalta unionin tuomioistuimella on puutteelliset tiedot. Toimielimet kieltäytyvät sanomasta, onko kyseinen yhdysvaltalainen tuottaja taloudellisessa etuyhteydessä unionin (oletettavasti italialaiseen) tuottajaan, ja vaikka ilmeisesti väitetään, että Fliesen-Zentrum ja/tai tutkimukseen osallistuneet tuojat voisivat tunnistaa kyseisen tuottajan, tosiasiallista tunnistamista ei ole tehty unionin tuomioistuimelle esitetyissä asiakirjoissa eikä huomautuksissa.

94. Komissio on tarjoutunut toimittamaan tietyt tiedot (joskaan ei nimenomaisesti juuri näitä tietoja) unionin tuomioistuimelle edellyttäen että niitä kohdellaan luottamuksellisesti Fliesen-Zentrumiin nähden. Työjärjestyksessä ei kuitenkaan näytä tällä hetkellä olevan yhtäkään määräystä, jonka nojalla unionin tuomioistuin voisi toimia näin.⁴⁰ Asiakirjojen luottamukselliseen kohteluun viitataan

36 — Tuomio Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, 15 kohta).

37 — Tuomio Ferchimex v. neuvosto (T-164/94, EU:T:1995:173, 69 ja 70 kohta); ks. myös tuomio Hangzhou Duralamp Electronics v. neuvosto (T-459/07, EU:T:2013:369, 154 kohta).

38 — Ks. edellä 62 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

39 — 74 kohta.

40 — Jos tämä olisi ollut suora kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa, luottamuksellinen kohtelu olisi ollut mahdollista sen työjärjestyksen 67 artiklan 3 kohdan nojalla. Ks. esim. 7.5.2008 annettu määräys Shanghai Excell M&E Enterprise ja Shanghai Adeptech Precision v. neuvosto (T-299/05).

ainoastaan väliintulijoiden osalta suorissa kanteissa ja valituksissa (131 artiklan 2 kohta ja 190 artiklan 1 kohta). Komissio esitti istunnossa, että tämä on ennakkoratkaisupyynnöksi verhottu kumoamiskanne ja että, koska unionin tuomioistuimen työjärjestyksessä ei ole nimenomaista määräystä, unionin tuomioistuin voisi soveltaa tuomiossaan Kadi II⁴¹ soveltamaansa ad hoc -tulkintaa myös SEUT 339 artiklan (jossa määrätään unionin toimielinten jäsenten ja virkamiesten salassapitovelvollisuudesta) ja perusasetuksen 19 artiklan 4 kohdan valossa.

95. Koska työjärjestyksessä ei (toistaiseksi) kuitenkaan ole nimenomaista määräystä, joka sallisi tietojen luottamuksellisen käsittelyn ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä, en katso, että tämä olisi asianmukainen lähestymistapa.

96. Jos tietoja ei voida antaa käyttöön luottamuksellisesti, minusta vaikuttaa, että ensiksi on lähdettävä sellaisesta oletuksesta, että yhdysvaltalainen tuottaja oli tosiaankin taloudellisessa etuyhteydessä unionin tuottajaan, ja arvioitava, voisiko kyseinen tosiseikka mitätöidä normaaliarvon määrittämisen. Jos näin ei ole, ei ole tarpeen pohtia enempää, onko luottamukselliset tiedot annettava käyttöön.

97. Toimielinten mukaan huolehdittiin tavanmukaiseen tapaan siitä, että käytettiin ainoastaan muita kuin etuyhteydessä olevia asiakkaita koskevia tietoja. Tältä osin minusta vaikuttaa tarpeettomalta vaatia luovutettavaksi tietoja, jotka toimielimet haluavat pitää luottamuksellisina Fliesen-Zentrumiin nähden. Kun otetaan huomioon viimeksi mainitun väite, jonka mukaan käytetyt tiedot johtivat keinotekoisien suureiden normaaliarvoon, on epätodennäköistä, että myynti etuyhteydessä oleville asiakkaille olisi otettu huomioon. Itse asiassa tämä olisi todennäköisesti saattanut alentaa normaaliarvoa koskevaa laskelmaa, koska tavanomaisissa olosuhteissa vaikuttaisi loogisemmalta, että etuyhteydessä olevat asiakkaat hyötyvät suotuisista ehdoista.

98. Toinen kysymys on sitten se, onko todennäköistä, että unionin tuottajan yhdysvaltalaisen tytäryhtiön tuotantokustannuksia tai sen veloittamia hintoja paisuteltaisiin keinotekoisesti verrattuna riippumattoman yhdysvaltalaisen tuottajan kustannuksiin tai hintoihin? Itse asiassa tämä vaikuttaa varsin epätodennäköiseltä, jos tavoitteena on harjoittaa menestyksellistä kaupallista toimintaa kilpailuun perustuvilla markkinoilla (ja ellei toisin osoiteta, tätä voidaan pitää yhdysvaltalaisen tuottajan tavoitteena). Komissio todensi tuottajan tiedot paikan päällä, ja vaikuttaa siltä, että todentaminen tehtiin perusteellisesti, koska toiselta tuottajalta saadut tiedot hylättiin epäluotettavina.⁴² Kun otetaan huomioon, kuinka tärkeinä toimielimet pitävät tietojen saamista erittäin kilpailukykyisiltä markkinoilta, vaikuttaa epätodennäköiseltä, että ei-kilpailukykyinen markkinointistrategia olisi läpäissyt näin tarkan tutkimuksen.

99. Esillä olevassa asiassa unionin tuomioistuimelle ei ole esitetty mitään erityistä syytä olettaa, että unionin tuottajaan etuyhteydessä oleva yhdysvaltalainen tuottaja (olettaen että tällainen etuyhteys todetaan) myisi todennäköisesti Yhdysvaltojen markkinoilla kalliimmilla hinnoilla kuin tuottaja, joka ei ole tällaisessa etuyhteydessä.

100. Näin ollen minusta vaikuttaa, että unionin tuomioistuin ei voi perustellusti todeta riidanalaista asetusta pätemättömäksi sillä perusteella, että normaaliarvo laskettiin yhden ainoan tuottajan tietojen perusteella riippumatta siitä, oliko tämä tuottaja millään tavalla etuyhteydessä unionin tuottajaan.

41 — Tuomio komissio v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 97 kohta) ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 120 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

42 — Ks. väliaikaisen asetuksen johdanto-osan 53 perustelukappale: ”— kyseinen tuottaja oli ilmoittanut ainoastaan osan kotimaisesta myynnistään eikä kustannuksia pystytty täysin täsmäyttämään kirjanpitoon”.

Perusteluvelvollisuus ja puolustautumisoikeudet laskennallisen normaaliarvon laskennan osalta

Väliaikainen asetus

101. Tapaa, jolla normaaliarvo laskettiin yhdysvaltalaisen tuottajan tietojen perusteella, kuvaillaan johdanto-osan 56–58 ja 61 perustelukappaleessa:

”(56) Samankaltaista tuotetta valmistavan yhdysvaltalaisen tuottajan kotimarkkinamyynnin todettiin olevan määrältään edustavaa verrattuna yhteistyössä toimineiden vientiä harjoittavien tuottajien unioniin viemään tarkasteltavana olevan tuotteen määrään.

(57) Etuyhteydettömille asiakkaille suuntautuneen kotimarkkinamyynnin todettiin tapahtuneen tutkimusajanjaksolla tavanomaisessa kaupankäynnissä kaikkien yhdysvaltalaisen tuottajan valmistamien samankaltaisten tuotteen lajien osalta. Koska Yhdysvalloissa tuotetun ja myydyn samankaltaisen tuotteen ja Kiinasta unioniin vietävän tarkasteltavana olevan tuotteen välillä oli laatueroja, joillekin tuotetyypeille katsottiin kuitenkin asianmukaisemmaksi määrittää laskennallinen normaaliarvo, jotta voitiin ottaa huomioon nämä erot ja varmistaa tasapuolinen vertailu, kuten johdanto-osan 61 kappaleessa selvitetään.

(58) Normaaliarvo laskettiin lisäämällä yhdysvaltalaisen tuottajan tuotantokustannuksiin sen myynti-, hallinto- ja yleiskustannukset^[43] sekä voitto. Perusasetuksen 2 artiklan 6 kohdan mukaisesti myynti-, hallinto- ja yleiskustannukset sekä voittomarginaali perustuivat tosiasiallisiin tietoihin, jotka pohjautuivat yhdysvaltalaisen tuottajan samankaltaisen tuotteen tuotantoon ja tavanomaisessa kaupankäynnissä tapahtuneeseen myyntiin.

--

(61) Jotta normaaliarvon ja vientihinnan vertailu olisi tasapuolista, hintoihin ja niiden vertailukelpoisuuteen vaikuttavat erot otettiin asianmukaisesti huomioon tekemällä mukautuksia perusasetuksen 2 artiklan 10 kohdan mukaisesti. Normaaliarvoa mukautettiin ominaisuuksien erojen osalta lähinnä OEM-merkintöjen^[44] vuoksi ja – muiden kuin posliinilaattojen alhaisempien kustannusten huomioon ottamiseksi – joidenkin sellaisten tuotetyyppien laatuerojen osalta, joita vertailumaan tuottaja ei tuota. Muita mukautuksia tehtiin tarvittaessa merirahdi-, vakuutus-, käsittely-, liitännäis-, pakkaus- ja luottokustannusten sekä pankkimaksujen ja palkkioiden perusteella, jos ne todettiin kohtuullisiksi ja paikkansa pitäviksi ja jos niistä esitettiin todennettua näyttöä.”

Lopullinen asetus

102. Laskennallisen normaaliarvon laskemiseen viitattiin johdanto-osan 73, 77, 86 ja 87 perustelukappaleessa:

”(73) Kaksi tuojaa väitti, että ilman Yhdysvaltojen tuottajien määrää koskevia tulostietoja asiaan liittyvät osapuolet eivät voisi todentaa oliko Yhdysvaltojen tuottajan tuotantokustannuksissa merkittäviä mittakaavasta johtuvia eroja verrattuna otokseen kuuluviin kiinalaisiin tuottajiin, joilla keraamisten laattojen vuosituotanto oli yli 10 milj. m². Kyseiset tuojat väittivät lisäksi, että vertailutuottajan ja kiinalaisten tuottajien tuotantomäärät eivät ole vertailukelpoisia, koska vertailutuottajan tai vertailumaan tuotantomäärät ovat alhaisemmat. Muistutetaan, että yhteistyössä toimineen vertailutuottajan tuotantomäärä on luottamuksellinen, eikä sitä voida sen

43 — Tämä alaviite ei koske suomenkielistä toisintoa.

44 — Original equipment manufacturer (alkuperäinen laitevalmistaja).

vuoksi paljastaa. Lisäksi muistutetaan, että kiinalainen tuotannonala on hyvin pirstaloitunut ja koostuu pääosin pienistä ja keskisuurista yrityksistä. Sen vuoksi edellä esitetyt väitteet todettiin perusteettomiksi.

--

- (77) Kyseiset tuojat väittivät lopuksi, että vertailutuottajan tuote ei ollut edustava, koska se palveli yksinomaan korkeasti hinnoiteltua segmenttiä. Koska vertailutuottajan henkilöllisyyden luottamuksellisuutta koskeva pyyntö oli hyväksytty, tätä väitettä ei vahvistettu eikä hylätty. Joka tapauksessa vaikka väite olisi oikea, laskennalliseen normaaliarvoon tehtiin perustelluissa tapauksissa oikaisuja, jotta kaikki laattatyypit, jälleenmyyntibrändit mukaan lukien, otettaisiin huomioon, kuten väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 61 kappaleessa selitetään. Sen vuoksi väite todettiin perusteettomaksi ja hylättiin.

--

- (86) Lopullisista päätelmistä ilmoittamisen jälkeen yksi vientiä harjoittava tuottaja väitti, että koska normaaliarvo perustui vertailumaan yhden tuottajan tuotantoon ja tarkkoja tietoja ei voitu luottamuksellisuutta koskevista syistä paljastaa, oli välttämätöntä varmistaa, että polkumyyntilaskelmia varten oli tehty tarvittavat oikaisut tuotteiden vertailukelpoisuuden varmistamiseksi. Kuten väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 61 kappaleessa todetaan, tarvittaessa tehtiin oikaisuja, jotta varmistetaan normaaliarvon ja vientihinnan tasapuolinen vertailu.
- (87) Lopullisista päätelmistä ilmoittamisen jälkeen kaksi tuojaa väitti, että yhteistyössä toimiva yhdysvaltalainen tuottaja toimii yksinomaan korkeasti hinnoitellulla keraamisten laattojen sektorilla, kun taas kiinalaiset vientiä harjoittavat tuottajat toimivat alhaisesti hinnoitellulla segmentillä. Kyseiset tuojat väittivät normaaliarvon ja vientihinnan tasapuolisen vertailun osalta, ettei niille oltu ilmoitettu perusasetuksen 2 artiklan 10 kohdan mukaisia tarvittavia oikaisuja. Tältä osin todetaan, että väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 61 kappaleessa selitetään oikaisut, jotka tehtiin tasapuolisen vertailun varmistamiseksi.”

Kysymykset ja huomautukset

103. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että kun normaaliarvo laskettiin yhdysvaltalaisen tuottajan hintojen perusteella, tehtiin oikaisut laatuun, markkinoinnin piirteisiin ja eri kustannuksiin vaikuttavien erojen huomioon ottamiseksi. Tällöin ”toimielinten on, silloin kun ne katsovat, että niiden täytyy tehdä -- oikaisu, todistettava tai ainakin esitettävä aihetodiste, jonka avulla voidaan osoittaa oikaisun perustana olevan seikan olemassaolo ja määrittää sen vaikutus hintojen vertailukelpoisuuteen”.⁴⁵ Oikaisujen syyn on oltava osoitettavissa ja näin ollen oikaisujen itsensä on oltava todennettavissa, mutta tämä ei ole mahdollista väliaikaiseen tai lopulliseen asetukseen sisältyvien tai tutkimuksen aikana käyttöön annettujen tietojen perusteella. Siinäkin tapauksessa, että on välttämätöntä suojella yhdysvaltalaisen tuottajan antamien tietojen luottamuksellisuutta, SEUT 296 artiklassa edellytetään asianmukaisten perustelujen esittämistä säädöksille. Koska normaaliarvon määrittäminen on olennainen vaihe mahdollisen polkumyynnin olemassaolon osoittamiseksi, polkumyynnin vastaisen toimenpiteen perustelut ovat erityisen tärkeitä, ja perusasetuksen 20 artiklassa ja 21 artiklan 6 kohdassa säädetyt puolustautumisoikeudet evätään, jos asiaan liittyvillä osapuolilla on ainoastaan epämääräiset tiedot siitä, kuinka normaaliarvo tarkkaan ottaen määritettiin, eivätkä ne tämän vuoksi voi esittää tosiseikkoihin perustuvaa kantaa.

45 — Tuomio Kundan ja Tata v. neuvosto (T-88/98, EU:T:2002:280, 96 kohta).

104. Fliesen-Zentrumin huomautukset ovat jälleen paljolti samoja kuin kansallisen tuomioistuimen esittämät seikat: niissä korostetaan väliaikaisessa ja lopullisessa asetuksessa esitettyjen tietojen epämääräisyyttä ja epäluotettavuutta.

105. Neuvosto korostaa tarvetta huolehtia luottamuksellisuudesta vertailumaana käytettävien kolmansien maiden yhteistyötä tekeviin tuottajiin nähden. Niiden yksityiskohtien ilmoittaminen, jotka Fliesen-Zentrumin mukaan olisi pitänyt ilmoittaa, olisi rikkonut tätä luottamuksellisuutta räikeästi. Lisäksi normaaliarvon määrittämisen aikana tarvittavat mukautukset kuuluvat toimielinten laajan harkintavallan piiriin monimutkaisten taloudellisen asioiden tapauksessa, eikä ole esitetty perusteita, jotka osoittaisivat toimielinten käyttäneen arviointivaltaansa väärin. Lisäksi kaikki tehdyt oikaisut suosivat niitä tuottajia, joiden tuotteet olivat polkumyöntitullin alaisia; silloin kun haitallisia vaikutuksia ei ole, perusteluvelvollisuus on vähemmän tiukka, ja tämän vuoksi sitä noudatettiin tässä tapauksessa.

106. Komissio katsoo ensinnäkin, että lopullisen asetuksen perustelut täyttävät oikeuskäytännön mukaiset vaatimukset, ja toiseksi, että Fliesen-Zentrumilla ei ole ”puolustautumisoikeuksia” mutta että tällaisia oikeuksia ei joka tapauksessa ole loukattu.

107. Perustelujen osalta se siteeraa tuomiossa *Petrotub ja Republica*⁴⁶ ilmaistua yleistä vaatimusta ennen kuin huomauttaa, että tuomiossa *Beus*⁴⁷ yhteisöjen tuomioistuin totesi, että soveltamisalaltaan yleisen asetuksen johdanto-osassa ”riittää kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen antamiseen ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään; tuolloin ei voida edellyttää, että perusteluissa täsmennetään ne tosiseikat, jotka joskus ovat erittäin monilukuisia ja sekavia, joiden johdosta asetus annettiin, eikä varsinkaan, että niissä tehdään näistä seikoista enemmän tai vähemmän kattava tekninen arviointi”. Tuomiossa *Petrotub ja Republica*⁴⁸ yhteisöjen tuomioistuin katsoi – todeten ainoastaan, että kyseessä oli todettu ”myynnin, jossa maksut suoritettiin muuna kuin rahana, [olevan] tosiaankin tavanomaista kaupankäyntiä” –, että neuvosto ei ollut esittänyt asianmukaisia perusteluja; se ei ollut esittänyt syitä katsoa, että osapuolten välinen suhde ei ollut vaikuttanut tämän myynnin yhteydessä perittyihin hintoihin; se ei ollut antanut asianosaisille mahdollisuutta tietää, oliko kyseiset hinnat otettu asianmukaisesti huomioon laskettaessa normaaliarvo tai voiko olemassa olla riidanalaisen asetuksen laillisuuteen vaikuttava virhe; se oli myös estänyt yhteisöjen tuomioistuinta valvomasta toimenpiteen laillisuutta ja toteamasta, onko mahdollisesti tehty ilmeinen arviointivirhe. Komissio katsoo kuitenkin, että perusteluvelvollisuudessa on myös otettava huomioon velvollisuus kunnioittaa liikesalaisuuksien luottamuksellisuutta SEUT 339 artiklassa ja perusasetuksen 19 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Erityisesti perusasetuksen 19 artiklan 4 kohdassa erotetaan toisistaan yleisten tietojen ilmaiseminen, jota ei estetä, ja erityisten todisteiden ilmaiseminen, joka on tarkasti rajoitettu. Lisäksi on välttämätöntä arvioida perustelut asiayhteydessään, joka esillä olevassa asiassa käsittää osapuolille ilmaistujen ei-luottamuksellisten asiakirjojen koko sisällön.

108. Komissio katsoo, että kaikki edellä esitetyt vaatimukset täyttyivät esillä olevassa asiassa erityisesti väliaikaisen asetuksen johdanto-osan 56–58 ja 61 artiklan perustelukappaleen muodossa, joihin lopullisessa asetuksessa viitattiin. Pelkästään se, että ei toimiteta täsmällisiä tai likimääräisiä lukuja, ei laiminlyö perusteluvaatimusta; tiedot ovat unionin tuomioistuimelle riittäviä, jotta se voi pyytää luottamukselliset tiedot, jotka tarvitaan perustelujen todentamiseksi. Myöskään se, onko yhdysvaltalainen tuottaja etuyhteydessä unionin tuottajaan vai ei, ei ole millään tavalla merkityksellinen lopullisen asetuksen pätevyyden kannalta, koska käytetyt tiedot koskivat hintoja myytäessä muille kuin etuyhteydessä oleville osapuolille. Luvut todennettiin yhdysvaltalaisen tuottajan asiakirjoista ja niitä oikaistiin tarvittaessa.

46 — Ks. edellä 41 kohta.

47 — Tuomio *Beus* (5/67, EU:C:1968:13).

48 — Tuomio *Petrotub ja Republica* (C-76/00 P, EU:C:2003:4, 86–89 kohta).

109. Puolustautumisoikeuksien osalta komissio huomauttaa ensinnäkin, että Fliesen-Zentrum ei osallistunut menettelyyn, joka johti lopullisen asetuksen antamiseen. Näin ollen sillä ei voi olla puolustautumisoikeuksia tässä yhteydessä. Se ei myöskään voi johtaa tällaisia oikeuksia siitä, että se väittää olevansa ”etuyhteydessä” luxemburgilaiseen yritykseen nimeltä Cera-Net Sàrl, joka osallistui menettelyyn, ellei se (kenties) voi osoittaa, että kyseinen yritys oli tosiasiallisesti sen määräysvallassa. Cera-Netillä itsellään ei joka tapauksessa ollut tällaisia oikeuksia, koska polkumyyntimenettely kohdistuu ainoastaan kolmansissa maissa toimiviin tuottajiin tai viejiin ja mahdollisesti niihin etuyhteydessä oleviin tuojiin, ei Cera-Netin kaltaisiin riippumattomiin tuojiin.

110. Komissio katsoo toissijaisesti, että joka tapauksessa Cera-Netin puolustautumisoikeuksia ei loukattu. Tuomiossa *Timex*⁴⁹ yhteisöjen tuomioistuimien katsoi, että asianomaisten elinkeinonharjoittajien on voitava tutustua komission tutkintamenettelyn aikana hankkimiin tietoihin voidakseen asianmukaisesti esittää oman näkökantansa, mutta tämä oikeus on tarvittaessa sovitettava yhteen luottamuksellisuuden suojelemisen periaatteen noudattamisen kanssa; komission on pyrittävä kaikin salassapitovelvollisuuden kanssa yhteensopivin keinoin ilmoittamaan kantajalle seikkoja, joita se tarvitsisi etujensa puolustamisessa, ja valitsemaan, tarvittaessa omasta aloitteestaan, tällaista tiedonantoa koskevat menetelmät. Esillä olevassa asiassa Cera-Netille annettiin joitakin pyydetyistä tiedoista, ja kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja vahvisti, että käytettyjä hintoja oli oikaistu tarvittaessa. Tosiasiallinen tietojen ilmaiseminen olisi rikkonut luottamuksellisuutta, jonka säilyttäminen on olennaisen tärkeää kolmansien maiden tuottajien yhteistyön turvaamiseksi.

Arviointi

111. Tämä asiaan liittyvä seikka nostaa esiin – edellisen seikan tavoin – kysymyksen tietojen luottamuksellisuudesta. Tässä yhteydessä tätä kysymystä on kuitenkin tarkasteltava ensin Fliesen-Zentrumin prosessuaalisen aseman perusteella polkumyyntitutkimukseen nähden.

112. Minusta vaikuttaa selvältä, että Fliesen-Zentrum, joka ei ole etuyhteydessä yhteenkään kiinalaisista viejistä ja joka ei ole osallistunut tutkintamenettelyyn, ei itse voi vedota mihinkään yksittäisiin puolustautumisoikeuksiin ja että komissio on esittänyt painavat syyt päätellä, että se ei voi johtaa tällaisia oikeuksia osapuolilta, jotka osallistuivat menettelyyn.

113. Tämän vuoksi kysymys pääasian ja esillä olevan ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä kuuluukin: olivatko perustelut asianmukaisia soveltamisalaltaan yleiselle asetukselle? Toisin sanoen: olivatko ne riittävät, jotta (muiden kuin suoraan ja erikseen kohteena olevien) asianomaisten oli mahdollista ymmärtää toimielinten perustelut ja unionin tuomioistuimen valvoa toimenpiteen laillisuutta? Oliko tämän vuoksi välttämätöntä esittää yksityiskohtaiset tiedot oikaisuista, jotka tehtiin laatuun, markkinoinnin piirteisiin ja eri kustannuksiin vaikuttavien erojen huomioon ottamiseksi?

114. Kaikki unionin tuomioistuimen tai yleisesti polkumyyntitullien alaisten asianosaisten käytettävissä olevat tiedot sisältyvät väliaikaisen asetuksen johdanto-osan 61 perustelukappaleeseen, johon viitataan lopullisen asetuksen johdanto-osan 77, 86 ja 87 perustelukappaleessa, ja ovat seuraavanlaiset: ”Normaaliarvoa mukautettiin ominaisuuksien erojen osalta lähinnä OEM-merkintöjen vuoksi ja – muiden kuin posliinilaattojen alhaisempien kustannusten huomioon ottamiseksi – joidenkin sellaisten tuotetyyppien laatuerojen osalta, joita vertailumaan tuottaja ei tuota. Muita mukautuksia tehtiin tarvittaessa merirahti-, vakuutus-, käsittely-, liittämis-, pakkaus- ja luottokustannusten sekä pankkimaksujen ja palkkioiden perusteella, jos ne todettiin kohtuullisiksi ja paikkansa pitäviksi ja jos niistä esitettiin todennettua näyttöä.”

49 — Tuomio *Timex v. neuvosto* ja komissio (264/82, EU:C:1985:119, 24 ja 30 kohta).

115. Minusta vaikuttaa, että tällaisen toteamuksen on periaatteessa oltava riittävä perustelu soveltamisalaltaan yleiselle säädökselle. Siitä käy ilmi tehdyn oikaisun tyyppi ja ainakin implisiittisesti suunta, johon lukuja oikaistiin – eli alaspäin.

116. Ilman tosiasiallisia lukuja osapuoli, jota asia koskee ainoastaan välillisesti (kuten tuojaa Fliesen-Zentrumin asemassa), tai unionin tuomioistuin ei voi tarkastaa täsmällisiä laskelmia. Ja Fliesen-Zentrumiin (sekä koko keramiikkalaattakauppaan) nähden vaikuttaa perustellulta myöntää, että nämä luvut olisi pidettävä luottamuksellisina.

117. Jos olisi erityisiä todisteita siitä, että oikaisuja ei tehty asianmukaisella tavalla, unionin tuomioistuin voi harkita, pyytääkö se lukujen toimittamista sen tutkittavaksi. Työjärjestyksen nykyinen muoto huomioon ottaen kehottaisin varovaisuuteen tältä osin.

118. Koska tällaisia erityisiä todisteita ei kuitenkaan ole ja kun otetaan huomioon Fliesen-Zentrumin asema polkumyyntimenettelyyn nähden kokonaisuutena, nähtävissä ei ole mitään syytä, jonka perusteella unionin tuomioistuin voisi vaatia tarkempia tietoja oikaisuista. Jos Fliesen-Zentrumin on minkä tahansa muun osapuolen, jota asia koskee välillisesti, tavoin periaatteessa tyydyttävä perusteluihin, jotka täyttävät soveltamisalaltaan yleistä toimenpidettä koskevat vaatimukset, se, että se aloittaa kansallisessa tuomioistuimessa menettelyn, joka johtaa ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen unionin tuomioistuimelle, ei voi antaa sille oikeutta vaatia, että unionin tuomioistuin tässä yhteydessä tutkii tiedot, jotka ovat olleet unionin yleisen tuomioistuimen käytettävissä eri asiayhteydessä eli suorassa kanteessa, jonka on nostanut suoraan polkumyynnin vastaisen toimenpiteen kohteena oleva vaatimukset täyttävä osapuoli.

119. Vaikka vielä voikin olla epävarmuutta, joka koskee kyseisen yhdysvaltalaisen tuottajan luvuista tapahtuneen normaaliarvon laskemisen seikkaperäistä täsmällisyyttä ja joka olisi voinut olla merkityksellinen osapuolen, jota asia koskee, nostaman suoran kanteen yhteydessä unionin yleisessä tuomioistuimessa, minusta ei vaikuta siltä, että tämä epävarmuus riittäisi unionin tuomioistuimelle perusteeksi todeta siinä erityisessä prosessuaalisessa asiayhteydessä, jossa kysymys on esitetty, että riidanalainen asetus on pätemätön.

Otanta

Polkumyyntiasetukset

Väliaikainen asetus

120. Kiinalaisia ja unionin tuottajia koskeva otanta perusasetuksen 17 artiklan mukaisesti selitettiin johdanto-osan 4–13 perustelukappaleessa. Johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todettiin, että kaikkia tiedossa olevia Kiinassa toimivia vientiä harjoittavia tuottajia, tuojia ja unionin tuottajia pyydettiin ilmoittautumaan komissiolle ja toimittamaan perustiedot tarkasteltavana olevaan tuotteeseen liittyvästä toiminnastaan tutkimusajanjaksolla. Johdanto-osa jatkui seuraavasti:

”2.1. Kiinalaisia vientiä harjoittavia tuottajia koskeva otanta

(5) Kiinassa toimivilta vientiä harjoittavilta tuottajilta saatiin sataviisi hyväksyttävää vastausta otantamenettelyyn, ja näiden tuottajien osuus oli 47 prosenttia tuonnista tutkimusajanjaksolla

--

- (6) Komissio valitsi perusasetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti vientiä harjoittavista tuottajista otoksen, joka perustui tarkasteltavana olevan tuotteen unioniin suuntautuneen viennin suurimpaan edustavaan määrään, joka voitiin kohtuudella tutkia käytettävissä olevassa ajassa. Valittu otos koostui kolmesta ryhmästä, jotka edustivat kymmentä yksittäistä tuottajaa, joiden osuus oli 14,4 prosenttia Kiinasta unioniin suuntautuvasta kokonaistiennistä ja 31,3 prosenttia yhteistyössä toimineiden vientiä harjoittavien tuottajien kokonaismäärästä tutkimusajanjakson aikana. Asianomaisia osapuolia ja Kiinan viranomaisia kuultiin otoksen valinnasta perusasetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Ehdotetusta otoksesta esitettiin useampia huomautuksia. Asiallisina pidetyt huomautukset otettiin huomioon lopullisen otoksen valinnassa.

2.2. Unionin tuottajien otanta

- (7) CET vahvisti myöhemmin komissiolle lähettämässään kirjeessä, että kaikki valituksen tehneet yritykset olivat valmiita olemaan mukana otoksessa. Kun mukaan luetaan muut komissioon yhteyttä ottaneet yritykset, komissio sai tiedot 73 tuottajalta unionissa.
- (8) Otantamenettelyssä otettiin huomioon keraamisten laattojen valmistusalan suuri pirstaloituneisuus. Sen varmistamiseksi, etteivät suuryritysten tulokset saisi liian suurta painoarvoa vahinkoa koskevassa analyysissä ja jotta yhteenlaskettuna unionin tuotannon suurimmasta osasta vastaavien pienyritysten tilanne näkyisi analyysissä asianmukaisesti, katsottiin, että otoksessa olisi oltava edustettuina kaikki segmentit eli pienet, keskisuuret ja suuret yritykset.
- (9) Segmenttejä eriteltiin vuotuisen tuotantomäärän mukaan kolme seuraavasti:
- segmentti 1: suuryritykset – tuotanto yli 10 miljoonaa m²,
 - segmentti 2: keskisuuret yritykset – tuotanto 5–10 miljoonaa m²,
 - segmentti 3: pienyritykset – tuotanto alle 5 miljoonaa m².
- (10) Mikrotaloudellisten indikaattorien analyysissä kunkin segmentin otosyritysten tulokset on painotettu sen mukaan, mikä kyseisen segmentin osuus on unionin kokonaistuotannosta (käyttäen kunkin segmentin painoarvoa koko keraamisten laattojen alalla). Tutkimuksessa kerättyjen tietojen mukaan sekä segmentin 1 että segmentin 2 tuottajien osuus unionin kokonaistuotannosta on noin neljännes ja segmentin 3 tuottajien osuus unionin kokonaistuotannosta on noin puolet. Pienyritysten segmenttiin kuuluu yli 350 yritystä. Keskisuurten yritysten segmenttiin kuuluu yli 40 yritystä ja suuryritysten segmenttiin yli 20.
- (11) Otokseen valittiin kymmenen yritystä. Ne ovat suurimmat yritykset kaikissa kolmessa segmentissä myynnin, tuotannon ja maantieteellisen sijainnin perusteella. Yksi otokseen valituista yrityksistä kuuluu suuryritysten segmenttiin, neljä keskisuurten yritysten segmenttiin ja viisi pienyritysten segmenttiin. Valitut yritykset ovat sijoittautuneet kuuteen jäsenvaltioon (Italia, Espanja, Puola, Portugali, Saksa ja Ranska), joiden osuus unionin kokonaistuotannosta on yhteensä yli 90 prosenttia. Tämä otos on 24 prosenttia yhteistyössä toimineiden tuottajien kokonaistuotannosta ja 7 prosenttia unionin kokonaistuotannosta.
- (12) Tutkimuksen aikana yksi otokseen valittu puolalainen yritys päätti, ettei se enää halua toimia yhteistyössä tutkimuksessa. Komissio ei onnistunut löytämään toista Puolaan sijoittautunutta yritystä, joka olisi ollut valmis toimimaan yhteistyössä.

- (13) Puolalaisen tuottajan osallistumisen peruuntumisesta huolimatta otoksen edustavuus on hyvä kaikkien johdanto-osan 8 ja 10 kappaleessa mainittujen perusteiden mukaan. Sen vuoksi menettelyä on päätetty jatkaa otoksella, johon kuuluu yhdeksän tuottajaa viidestä jäsenvaltiosta.”

Lopullinen asetus

121. Otantaa käsiteltiin johdanto-osan 9–33 perustelukappaleessa. Johdanto-osan 9–12 perustelukappaleessa hylättiin kahta Kiinassa toimivaa vientiä harjoittavaa tuottajaa koskeva oikaisuvaatimus, jolla ei ole merkitystä esillä olevan asian kannalta. Johdanto-osan 13 perustelukappaleessa pääteltiin seuraavaa: ”Koska muita huomautuksia ei esitetty, väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 5 ja 6 kappale voidaan vahvistaa.”

122. Esillä olevan asian kannalta merkityksellisten kysymysten osalta johdanto-osan 16–33 perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

- ”(16) Yksi asiaan liittyvä osapuoli väitti, että unionin tuotannonalan jako eri segmentteihin ja otoksen maantieteellinen kattavuus merkitsivät, ettei otos ollut tilastollisesti pätevä. Tältä osin muistutetaan, että keraamisia laattoja tuottava tuotannonala on unionissa erittäin pirstaloitunut ja että siihen kuuluu yli 500 tuottajaa. Lisäksi todettiin, että tuotannonala oli edustettuna kaikilla kolmella tuotantosegmentillä eli edustettuina oli sekä pieniä, keskisuuria että suuria yrityksiä. Jotta suuryritysten tulokset eivät saisi liian suurta painoarvoa vahinkoa koskevassa analyysissä, vaan pienyritysten, jotka yhteenlaskettuna vastasivat suurimmasta osasta unionin tuotantoa, tilanne näkyisi analyysissä asianmukaisesti, katsottiin, että otoksessa olisi oltava edustettuina kaikki segmentit eli pienet, keskisuuret ja suuret yritykset. Kultakin segmentiltä valittiin suurimmat yritykset edellyttäen, että maantieteellinen edustavuus säilyi.
- (17) Yksi asiaan liittyvä osapuoli väitti lisäksi, ettei komissio ollut onnistunut osoittamaan, että otos oli edelleen edustava senkin jälkeen, kun yksi puolalainen toimittaja oli vetäytynyt otoksesta ja että otos oli joka tapauksessa riittämätön, kun otetaan huomioon unionin markkinoilla tapahtuvan myynnin määrä.
- (18) On totta, että yksi puolalainen tuottaja päätti lopettaa yhteistyön, minkä vuoksi se oli jätettävä otoksen ulkopuolelle. Otoksen ei kuitenkaan tarvitse vastata jäsenvaltioiden tarkkaa maantieteellistä jakaumaa ja painoarvoa ollakseen edustava. Tällainen lähestymistapa ei olisi ollut hallinnollisesti mahdollinen, koska maantieteellinen jakauma on vain yksi tekijä monien muiden huomioon otettavien tekijöiden joukossa edustavuutta varmistettaessa. Riittää, että otos kuvastaa laajalti asiaa koskevien tärkeimpien tuottajavaltioiden osuuksia. Tämän kriteerin perusteella tilannetta arvioitaessa todettiin, että puolalaisen yrityksen vetäytyminen ei vaikuttanut näytteen kokonaisedustavuuteen. Edellä esitetyn perusteella vahvistetaan, että valittu otos oli perusasetuksen 17 artiklan mukaisesti edustava.
- (19) Otoksen yleisen edustavuuden osalta on syytä muistaa, että unionin tuotannonala on hyvin pirstaloitunut, eikä voida välttää sitä, että otoksessa mukana olevat yritykset kattavat suhteellisen pienen osan unionin kokonaistuotannosta. Joka tapauksessa perusasetuksen 17 artiklassa säädetään, että tutkimus voidaan rajoittaa otoksiin, jotka ovat joko tilastollisesti edustavia tai jotka edustavat sellaista tuotannon, myynnin tai viennin suurinta mahdollista määrää, joka voi kohtuudella olla tutkimuksen kohteena. Edustavan määrän tasosta ei kuitenkaan anneta mitään määrällistä kynnystä. Näin ollen vahvistetaan, että valittu otos oli perusasetuksen 17 artiklan mukaisesti edustava.
- (20) Yksi asiaan liittyvä osapuoli väitti, että komissio ei ollut saanut otokseen sellaisia unionin tuottajia, jotka tarjoavat alhaisia myyntihintoja ja jotka sijaitsevat Puolan ja Tšekin kaltaisissa maissa; näin ollen saatu otos ei olisi unionin tuottajien keskimääräisten myyntihintojen osalta edustava.

- (21) Vastauksena edellä mainittuun väitteeseen komissio selvitti, että unionin tuotannonalasta valitun otoksen keskimääräiset myyntihinnat ja julkisesti saatavilla olevissa tilastoissa esitetyt keskimääräiset myyntihinnat olivat samaa luokkaa. Joka tapauksessa, kuten 125 kappaleesta ilmenee, lopulliset tulokset eivät muuttuisi mitenkään merkittävästi, vaikka edellä tarkoitettuja maita koskevat julkisesti saatavilla olevat tilastot otettaisiin huomioon.
- (22) Usea osapuoli esitti huomautuksia unionin tuotannonalaa koskevan otoksen valinnassa käytetyistä menetelmistä ja vertasi niitä kiinalaisia viejiä koskevan otoksen valintaan, joka perustui ainoastaan myyntimäärään.
- (23) Mitä tulee eri menetelmiin, joita käytettiin unionin tuottajia ja kiinalaisia vientiä harjoittavia tuottajia koskevien otosten valinnassa, todetaan, että menetelmiä käytettiin otantatehtävän tavoitteiden mukaisesti. Komission on unionin tuotannonalan osalta arvioitava koko tuotannonalan tilannetta, minkä vuoksi on valittu kriteerit, joilla varmistetaan mahdollisimman edustava kuva koko tuotannonalasta. Kiinalaisten viejien osalta katsottiin asianmukaiseksi valita otos, joka perustuu tarkasteltavana olevan tuotteen suurimpaan vientimäärään, minkä vuoksi otokseen otettiin suurimmat viejät. Perusasetuksen 17 artikla ei aseta velvoitetta, jonka mukaan molemmat otokset olisi valittava samojen kriteerien perusteella. Lisäksi tässä tapauksessa Kiinassa yhteistyössä toimiville osapuolille ja Kiinan viranomaisille annettiin mahdollisuus antaa huomautuksensa ehdotetusta otoksesta ennen kuin kiinalaisia vientiä harjoittavia tuottajia koskevasta otoksesta päätettiin lopullisesti. Huomautuksia saatiin otoksen kokoonpanosta, mutta ei sen edustavuudesta.
- (24) Lopullisista päätelmistä ilmoittamisen jälkeen eräs tuojien järjestö väitti, että perusasetuksen 17 artiklan mukaan unionin tuottajia ja vientiä harjoittavia tuottajia koskevat otokset olisi valittava samojen kriteerien perusteella. Useat kiinalaiset osapuolet esittivät vielä lopullisista päätelmistä ilmoittamisen jälkeen väitteitä, joiden mukaan Kiinan vientiä harjoittavien tuottajien ja unionin tuottajien välillä harjoitettiin edustavia näytteitä valittaessa syrjintää.
- (25) Vastauksena lopullisista päätelmistä ilmoittamisen jälkeen esitettiin väitteisiin, joiden mukaan unionin tuottajia ja vientiä harjoittavia tuottajia koskevien otosten valinnassa olisi käytettävä samoja kriteereitä, katsotaan 23 kappaleessa mainituista syistä, että kyseiset otokset voidaan valita erilaisten kriteerien perusteella. Näin ollen väite hylätään.
- (26) Edellä 23 kappaleessa esitettyyn seikkaan, jonka mukaan otoksen edustavuudesta ei saatu huomautuksia, kyseessä olevat osapuolet väittivät, että otoksia valittaessa kiinalaisille osapuolille ei ollut tiedotettu siitä, että otosten valinnassa oli käytetty eri kriteerejä, joten he eivät voineet esittää kyseisestä seikasta huomautuksia.
-
- (28) Lopullisten päätelmien ilmoittamisen jälkeen yksi asiaan liittyvä osapuoli väitti, että ottaessaan otoksen valinnassa huomioon eri segmentit komissio rikkoi perusasetuksen 4 artiklan 1 kohtaa, jossa säädetään, että analyysi olisi tehtävä unionin tuotannonalasta kokonaisuutena, eikä tietyistä ryhmistä tai yritystyypeistä.
- (29) Väitettä siitä, että otoksen jakaminen olisi perusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan rikkomus, ei voida hyväksyä. Kuten 23 kappaleesta voidaan päätellä, valittu otos edusti koko unionin tuotannonalaa, eikä vain pientä yritysyhmää, kuten kyseessä oleva osapuoli väittää. Lisäksi perusasetuksen 17 artiklan 1 kohdassa erityisesti sallitaan otoksen valinta vahingon määrittämistä varten. Näin ollen väite ei ollut perusteltu, ja se hylättiin.

- (30) Lopullisten päätelmien ilmoittamisen jälkeen sama asiaan liittyvä osapuoli kyseenalaisti sen, että maantieteellinen jakauma oli otettu otosta valittaessa huomioon, ja väitti, että unioni muodostaa yhtenäismarkkinat ja että perusasetuksen 17 artiklan 1 kohdan nojalla otos voidaan valita ainoastaan suurimman edustavan määrän perusteella.
- (31) Mitä tulee maantieteellistä jakaumaa koskevan kriteerin käyttöön, todetaan, että tuotannonala on pirstaloitunut, minkä vuoksi tuottajien maantieteellistä jakaumaa jäsenvaltioissa käytetään valittujen yritysten edustavuuden arvioimiseksi, jotta otos kuvastaisi eri tilanteita, joita unionissa voi esiintyä. Otos kattaa jäsenvaltiot, joissa tuotetaan noin 90 prosenttia unionin tuotannosta; puolalaisen yrityksen vetäytymisen jälkeen määrä on noin 80 prosenttia eli edelleen korkea. Näin ollen komission käyttämällä menetelmällä on varmistettu, että otos edusti unionin tuotantoa kokonaisuutena ja että se on perusasetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukainen. Tämän vuoksi väite hylättiin.
- (32) Lopullisten päätelmien ilmoittamisen jälkeen yksi osapuoli väitti, että unionin tuottajiin on valittu vain pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joiden kustannusten ja hintojen väitettiin olevan suuremmat kuin kiinalaisten yritysten, jotka olivat kooltaan suurempia.
- (33) Väitteen tueksi ei esitetty todisteita. Todetaan, että otokseen kuuluu yrityksiä kaikilta segmenteilä. Lisäksi kustannuksiin voivat vaikuttaa muutkin tekijät kuin yrityksen koko, esimerkiksi raaka-ainekustannukset, arvon alentuminen ja kapasiteetin käyttö.”

123. Johdanto-osan 125 ja 126 perustelukappale ovat myös merkityksellisiä tämän kysymyksen osalta:

- ”(125) Yksi asiaan liittyvä osapuoli, kuten 20 kappaleessa todetaan, kyseenalaisti väliaikaista tullia koskevan asetuksen johdanto-osan 96–99 kappaleessa esitetyt tulokset, jotka koskivat unionin tuotannonalan myyntihintoja ja väitti, että komissio ei ottanut määrityksissään huomioon unionin yksikköhintaa soveltavia tuottajia Puolassa ja Tšekissä, eivätkä tulokset näin ollen olleet johdonmukaisia voimassa olevien julkisten tietojen kanssa.
- (126) Väitteen vuoksi suoritettiin simulaatio, joka sisälsi Puolassa, jonka tuotanto vastasi noin 10 prosenttia unionin kokonaistuotannosta, kirjattuja myyntihintoja. Tšekin osalta, jonka tuotanto vastasi alle kolmea prosenttia unionin kokonaistuotannosta, ei tehty simulaatioita. Tehty simulaatio osoitti, että lopulliset tulokset eivät muutu merkittävästi, vaikka Puolan hinnat otettaisiin huomioon. Varmistaakseen vertailukelpoisuuden kiinalaisten tuottajien myyntihintoihin komissio laski menetelmilleen johdonmukaisena unionin tuotannonalan myyntihinnan tehtyään ensin asianmukaiset oikaisut ensimmäiselle riippumattomalle ostajalle sovellettavien hintojen selville saamiseksi.”

Kysymykset ja huomautukset

124. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että hinnan alittavuuden määrittämiseksi komissio käytti otantaa, joka sallitaan perusasetuksen 17 artiklan 1 kohdassa, ”jos valituksen tekijöiden, viejien tai tuojien, tuotetyyppien tai liiketoimintojen määrä on huomattava”. Voidaan käyttää kahdentyyppistä otantaa: joko ”kohtuullinen määrä osapuolia, tuotteita tai liiketoimintoja käyttämällä tilastollisesti edustavia otoksia valinnan tekemisen ajankohtana käytettävissä olevien tietojen perusteella” tai ”tuotannon, myynnin ja viennin suurin mahdollinen määrä, joka voi kohtuullisesti olla tutkimuksen kohteena, ottaen huomioon käytettävissä oleva aika”. On selvää, että ensimmäistä tyyppiä käytettiin unionin tuottajien hintojen määrittämiseksi ja toista tyyppiä kiinalaisten tuottajien hintojen määrittämiseksi. Kansallinen tuomioistuin kysyy, onko tällainen lähestymistapa pätevä, koska se johti otantaan lähinnä pienempien unionin tuottajien suuresta joukosta (joka vastaa ainoastaan 7:ää prosenttia unionin tuotannosta) ja suurempien kiinalaisten tuottajien pienestä joukosta (14,4 prosenttia Kiinan tuotannosta), vaikka molemmat markkinat ovatkin erittäin pirstaloituneita ja koostuvat paljolti

pk-yrityksistä. Otokset eivät näin ollen ole ehkä vertailukelpoisia, mikä asettaisi määrittämisen objektiivisuuden kyseenalaiseksi. Lisäksi kaikki otokseen kuuluvat unionin tuottajat olivat hintatasoltaan kalliimmista läntisistä jäsenvaltioista; yksikään ei ollut hintatasoltaan halvemmista jäsenvaltioista. Tämän vuoksi ei ole selvää, että hinnan alittavuus (43,2–55,7 prosenttia lopullisen asetuksen johdanto-osan 113 perustelukappaleen mukaan) oli määritetty täsmällisesti ja objektiivisesti.

125. Fliesen-Zentrum esittää jälleen paljolti samat seikat, joskin yksityiskohtaisemmin, ja vaatii, että kaksi otosta on muodostettava vertailukelpoisella tavalla. Lisäksi unionin otoksen edustavuuden olisi oltava vähintään 25 prosenttia unionin tuottajista, mikä vastaa tutkimuksen aloittamisen vähimmäisvaatimusta.⁵⁰ Tapa, jolla komissio jätti vertaamalla keskenään samankaltaiset tuotteet, loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, perusasetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädettyä objektiivisuusvaatimusta sekä mainitun asetuksen 9 artiklan 4 kohdassa säädettyä alhaisemman tullin sääntöä. Lisäksi sellaisten otosten käyttäminen, jotka vastaavat ainoastaan seitsemää ja 14,4:ää prosenttia markkinoista, ei täytä edustavuutta koskevaa vaatimusta.

126. Neuvosto toteaa ensiksi, että vahinko unionin tuotannonalalle arvioitiin koko tuotannonalaa koskevien makrotaloudellisten tietojen ja otokseen kuuluvien unionin tuottajien mikrotaloudellisten tietojen perusteella; Kiinan otoksen kokoonpano ei voinut vaikuttaa siihen. Toiseksi neuvosto katsoo, että unionin otoksessa otettiin huomioon tuotannonalan pirstaloitunut luonne. Mukana ei ollut puolalaisia eikä tšekkiläisiä tuottajia, koska puolalainen tuottaja lopetti yhteistyön ja koska Tšekin tuotanto on alle 3 prosenttia unionin tuotannosta, mutta komissio teki simulaation, johon sisältyivät Puolan hinnat, ja totesi, että tämä ei juurikaan muuttanut lopputulosta. Kolmanneksi Fliesen-Zentrum ei esittänyt menettelyn aikana huomautuksia Kiinan otoksen kokoonpanosta eikä voi esittää niitä nyt ennakkoratkaisumenettelyssä. Joka tapauksessa eri menetelmän käyttäminen Kiinan otokseen kuuluu toimielinten harkintavallan piiriin ja toi tässä tapauksessa maksimaalisen edustavuuden kunkin ryhmän osalta. Lisäksi käyttöön otetut polkumyyntitullit olivat joka tapauksessa alhaisempia kuin todetut polkumyyntimarginaalit.

127. Komission mielestä on väärin olettaa, että kahden otoksen tarkoituksena on yksinkertaisesti määrittää hinnan alittavuus. Unionin otos auttaa myös keräämään suuren määrän mikrotaloudellista tietoa, jonka pitäisi käsittää kaikki unionin tuottajien luokat, jotta havaitaan mahdollinen vaihtelu maantieteen tai koon mukaan, kun taas viejien otoksessa pyritään ottamaan huomioon mahdollisimman suuri osuus unionin tuonnista sen varmistamiseksi, että hinnat ovat mahdollisimman lähellä todellista keskiarvoa. Tämän vuoksi kahden menetelmän käyttäminen on täysin perusteltua, ei loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta eikä aseta analyysin objektiivisuutta kyseenalaiseksi. Unionin otoksesta puuttuvien Itä-Euroopan tuottajien osalta on todettava, että toimielimillä ei ole keinoja vaatia yhteistyötä ja että puolalaiset tuottajat eivät tehneet yhteistyötä. Joka tapauksessa Länsi-Eurooppa vastaa 80 prosentista unionin tuotannosta, ja julkisesti saatavilla olevat tiedot Puolasta ja Tšekistä osoittivat, että niiden sisällyttäminen ei olisi juurikaan muuttanut lopputulosta.

128. Komissio toteaa siitä mahdollisuudesta, että alhaisempi tulli olisi kenties otettu käyttöön, jos hinnan alittavuuden marginaali olisi määritetty eri perusteella, että riidanalainen asetusta laadittiin englannin kielellä ja että ilmaisu ”underselling margin” (viitehinnan alittavuuden marginaali eli polkumyyntihintojen ja unionin tuotannonalan tavoitehintojen välinen ero – saksaksi ”Zielunterbietungsspanne” ja ranskaksi ”marge de sous-cotation des prix indicatifs”, vastaten

50 — Perusasetuksen 5 artiklan 4 kohdassa kielletään tutkimuksen vireille paneminen, jos valitusta tukevat tuottajat vastaavat alle 25 prosentista unionin tuotannosta. Fliesen-Zentrum mainitsee tiettyjä tapauksia, joissa 40–50 prosenttia unionin tuotannosta katsottiin riittäväksi otosta varten.

”vahinkomarginaalia”) käännettiin väärin⁵¹ saksaksi (ja ranskaksi) ikään kuin kyseessä olisi ollut ”hinnan alittavuuden marginaali” (polkumyyntihintojen ja unionin tuotannonalan tosiasiallisten hintojen välinen ero, jota jo polkumyyntin vaikutukset pienensivät – saksaksi ”Preisunterbietungsspanne” ja ranskaksi ”marge de sous-cotation des prix”).

Arviointi

129. Ensisijainen kysymys esillä olevassa asiassa on se, että kun toimielimet havaitsivat ”huomattavaa alihinnoittelua suhteessa [unionin] tuotannonalan samankaltaisen tuotteen hintaan” (perusasetuksen 3 artiklan 3 kohta), niiden suorittama vertailu mitätöityi, koska perusasetuksen 17 artiklan 1 kohdassa sallituista kahdesta otantamenetelmästä toista käytettiin Kiinan hintojen arvioimiseen ja toista unionin hintojen arvioimiseen. Toissijaisia kysymyksiä ovat se, oliko unionin otokseen tarpeen sisällyttää yksi tai useampia tuottajia oletettavasti hintatasoltaan halvemmista Itä-Euroopan jäsenvaltioista ja oliko unionin otos riittävän edustava. Jos jokin näistä tekijöistä johti alihinnoittelun tason yliarvioimiseen, esiin nousee kysymys siitä, olisiko tämän tosiseikan pitänyt johtaa perusasetuksen 9 artiklan 4 kohdassa säädetyn alhaisemman tullin säännön soveltamiseen.

130. Tarkastelen toissijaisia kysymyksiä ensin, ja pidän puolalaisten ja tšekkiläisten tuottajien puuttumista koskevia perusteluja järkeenkäypinä ja johdonmukaisina sekä väliaikaisessa ja lopullisessa asetuksessa että toimielinten huomautuksissa. Tuottajien valintaa koskeva valinta nähdäkseni kuuluu selvästi laajaan harkintavaltaan, joka toimielimillä on käytettävissään, kun ne arvioivat monitahoista taloudellista tilannetta, eikä niitä voida syyttää siitä, että puolalainen tuottaja vetäytyi yhteistyöstä tutkimuksen aikana, eikä muiden tuottajien yhteistyön puutteesta. Lisäksi suoritettiin tarkastuksia sen todentamiseksi, että tuloksiin ei merkittävästi vaikuttanut Itä-Euroopan (erityisesti puolalaisten) tuottajien tietojen puuttuminen.

131. Edustavuuden osalta Fliesen-Zentrumin väite, jonka mukaan unionin otokseen on sisällyttävä vähintään 25 prosenttia unionin tuotannosta, on mielestäni perusteeton. Perusasetuksen 5 artiklan 4 kohta ei koske otosten edustavuutta eikä mikään Fliesen-Zentrumin mainitsemista tapauksista tue sen väitettä.

132. Ensisijaisen kysymyksen osalta totean ensinnäkin, että perusasetuksen 17 artiklan 1 kohtaan ei sisälly nimenomaista vaatimusta, jonka mukaan erilaiset otokset olisi muodostettava täsmälleen vertailukelpoisella perusteella. Minusta sen ei myöskään voida tulkita sisältävän tällaista vaatimusta, koska se koskee tapauksia, joissa ”valituksen tekijöiden, viejien tai tuojien, tuotetyyppien tai liiketoimintojen määrä on huomattava” ja rajoitetaan ”kohtuulliseen määrään osapuolia, tuotteita tai liiketoimintoja”. Kyseessä olevat luokat eivät voi aina olla vertailukelpoisia, joten useinkaan ei ole mahdollista verrata otantamenetelmiä keskenään.

133. Lisäksi perusasetuksen 17 artiklan 2 kohdasta käy ilmi, että osapuolten, tuotetyyppien tai liiketoimintojen lopullinen valinta on komission käsissä. Toimielimet ovat mielestäni esittäneet asianmukaiset perustelut toimia siten kun ne ovat toimineet. Kiinan vientihintojen osalta tärkeintä oli saada paras mahdollinen arvio täsmällisestä keskimääräisestä hinnasta, ja oli loogista valita tähän tarkoitukseen viejät, joiden myyntin volyymit olivat suurimpia. Unionin tuotannonalaa koskevan otannon oli kuitenkin sovelluttava useammanlaisiin tarkoituksiin eikä sen vuoksi voinut rajoittua suurimpiin tuottajiin.

51 — Erityisesti lopullisen asetuksen johdanto-osan 198 perustelukappaleessa: ”Lisäksi todetaan, että *hinnan alittavuusmarginaali on korkeampi kuin 88–93 kappaleessa vahvistettu polkumyyntimarginaali, minkä vuoksi polkumyyntimarginaalia olisi alhaisemman tullin säännön mukaisesti käytettävä perustana määritettäessä tullin tasoa.*” (Kursivointi tässä.)

134. On totta, että vahingon määrittämiseen on sisällyttävä ”puolueeton tarkastelu” polkumyynnillä tapahtuvan tuonnin määrästä, tämän tuonnin vaikutuksesta hintoihin unionin markkinoilla ja tämän tuonnin seurausvaikutuksista unionin tuotannonalaan (perusasetuksen 3 artiklan 2 kohta) ja että otosten on oltava ”tilastollisesti edustavia” (17 artiklan 1 kohta).

135. Tältä osin vaikuttaa kieltämättä vähintään uskottavalta, että Kiinan tapauksessa käytetty menetelmä (suurin volyymi ja siten suurimmat tuottajat) olisivat voineet tuottaa tulokseksi alhaisemman hinnan kuin siinä tapauksessa, että otokseen olisi sisällytetty suurempi joukko pienempiä tuottajia; suuremmat tuottajat mahdollisesti pystyvät hyötymään suurtuotannon eduista ja siten myymään alhaisemmilla hinnoilla. Toisaalta, ja samasta syystä, unionin tapauksessa käytetty menetelmä olisi saattanut johtaa korkeampaan hintaan. Tällöin todettu alihinnoittelu (price undercutting) olisi saattanut olla suurempaa kuin siinä tapauksessa, että kumpikin otos olisi valittu saman menetelmän mukaan. (Sama pätee viitehinnan alittamiseen (underselling), joka perustui samoista lähteistä saatuihin tietoihin, joten komission huomautukset terminologiasta ja kääntämisestä eivät tältä osin vaikuta erityisen merkityksellisiltä.)

136. Nämä mahdollisuudet eivät kuitenkaan ole suinkaan varmoja, eikä unionin tuomioistuimelle ole toimitettu yksityiskohtaisia lukuja tai laskelmia, jotka tekisivät niistä erityisen uskottavia. Toinen yhtä uskottava mahdollisuus on se, että Kiinan vientihinnat määritettiin enemmän tuontimarkkinoiden kilpailuedellytysten kuin tuottajan koon tai kapasiteetin perusteella, joten erilainen menetelmä kiinalaisia viejiä koskevan otoksen valitsemiseksi ei olisi muuttanut lopputulosta.⁵² Ilman näyttöä ei tämän vuoksi voida olettaa, että alihinnoittelu tai viitehinnan alittaminen olisi ollut huomattavan erilaista, jos samaa menetelmää olisi käytetty kumpaankin otokseen.

137. Näin ollen en näe syytä katsoa, että kahden erilaisen otantamenetelmän valinta olisi millään tavalla mitätöinyt alihinnoittelun arviointia tai että havaittavissa olisi yhteensopimattomuutta perusasetuksen 9 artiklan 4 kohdassa säädetyn alhaisemman tullin säännön kanssa.

Ratkaisuehdotus

138. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin tuomioistuimen pitäisi vastata Finanzgericht Münchenin esittämiin kysymyksiin siten, että lopullisen polkumyyntitullin käyttöönotosta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien keraamisten laattojen tuonnissa ja kyseisessä tuonnissa käyttöönotetun väliaikaisen tullin lopullisesta kantamisesta 12.9.2011 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 917/2011 ei ole pätemätön mistään Finanzgericht Münchenin ennakkoratkaisupyynnössä esittämästä syystä.

52 — Asiassa C-569/13, Bricmate, esitetyt Eurostatin luvut näyttävät osoittavan, että koko tutkimusjakson ajan Kiinasta tuotujen keraamisten laattojen hinnat olivat Saksassa huomattavasti ja jatkuvasti korkeampia kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, vaikka näihin kahteen jäsenvaltioon tuodut määrät olivat karkeasti arvioiden vertailukelpoisia. Latviaan ja Romaniaan suuntautuneessa (määrältään vähäisemmässä) tuonnissa hinnat olivat kuitenkin jatkuvasti alhaisempia, jopa vielä huomattavammassa määrin.