



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

TAMARA ČAPETA

17 päivänä marraskuuta 2022<sup>1</sup>

**Asia C-123/21 P**

**Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd  
vastaan**

**Euroopan komissio**

Valitus – Polkumyynti – Normaaliarvon määrittäminen – Vertailumaamenetelmä – Asetuksen (EU) 2016/1036 2 artiklan 7 kohta – Kiinan liittymistä WTO:hon koskevan pöytäkirjan 15 jakso – Laillisuusvalvonta – Tuomio Nakajima v. neuvosto

## I Johdanto

1. Käsiteltävässä asiassa on kyse Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd:n (jäljempänä valittaja) tekemästä valituksesta, jossa se vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan 16.12.2020 annetun unionin yleisen tuomioistuimen tuomion Changmao Biochemical Engineering v. komissio<sup>2</sup> (jäljempänä valituksenalainen tuomio). Kyseisellä tuomiolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajan nostaman kanteen, jossa vaadittiin kumoamaan täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/921 (jäljempänä riidanalainen asetus),<sup>3</sup> jolla pidettiin voimassa valittajan viinihapon tuontia Kiinasta koskevat polkumyyntitullit.

2. Tämän ratkaisuehdotuksen kannalta merkityksellisessä valituksen osassa<sup>4</sup> valittaja riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan se ei voinut arvioida asetuksen (EU) 2016/1036 (jäljempänä perusasetus)<sup>5</sup> 2 artiklan 7 kohdan yhteensopivuutta Maailman kauppajärjestön (jäljempänä WTO) sopimusten ja etenkin Kiinan liittymistä WTO:hon koskevan pöytäkirjan<sup>6</sup> (jäljempänä liittymispöytäkirja) 15 jakson kanssa. Tämän valituksen yhteydessä tuleekin esille tärkeitä kysymyksiä, jotka koskevat unionin toimielinten toimiin kohdistuvan unionin tuomioistuimen laillisuusvalvonnan rajoja WTO:n oikeuden valossa.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: englanti.

<sup>2</sup> T-541/18, ei julkaistu, EU:T:2020:605.

<sup>3</sup> Lopullisen polkumyyntitullin käyttöönotosta Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan viinihapon tuonnissa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1036 11 artiklan 2 kohdan mukaisen toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevan tarkastelun seurauksena 28.6.2018 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/921 (EUVL 2018, L 164, s. 14).

<sup>4</sup> Unionin tuomioistuimen pyynnöstä keskityn ratkaisuehdotuksessani ainoastaan ensimmäiseen valitusperusteeseen.

<sup>5</sup> Polkumyyntillä muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 8.6.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2016, L 176, s. 21).

<sup>6</sup> World Trade Organisation, Protocol on the Accession of the People's Republic of China (WT/L/432, 23.11.2001).

## II Riidan tausta

3. Kiinan hallitus haki 7.12.1995 Maailman kauppajärjestön perustamissopimukseen liittymistä kyseisen sopimuksen XII artiklan mukaisesti. Samana päivänä perustettiin WTO:hon liittymistä käsittelevä työryhmä Kiinalle ja kaikille WTO:n jäsenille hyväksyttävistä liittymisehdoista sopimista varten. Euroopan komissio osallistui näihin neuvotteluihin Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden puolesta.

4. Kiina liittyi WTO:hon 1.12.2001. Osana liittymisprosessiaan Kiina teki useita sitoumuksia, jotka on kirjattu liittymispöytäkirjaan. Kyseiseen pöytäkirjaan sisältyy muun muassa normaaliarvon laskentaa polkumyöntitutkimuksissa koskevia määräyksiä, jotka eroavat WTO:n polkumyöntisopimukseen sisältyvistä säännöistä.

5. Tarkemmin ottaen liittymispöytäkirjan 15 jakson a kohta sisältää sääntöjä, jotka koskevat normaaliarvon määrittämistä polkumyöntimenettelyissä ja joiden avulla WTO:n jäsenen tutkintaviranomainen voi käyttää menetelmää, joka ei perustu pelkästään Kiinan kotimaisten hintojen ja kustannusten kanssa tehtävään vertailuun. Tämän menetelmän käyttämisellä on käytännön merkitystä, koska se tarkoittaa, että tutkintaviranomainen voi jättää huomiotta kiinalaisen tuottajan hinnat ja kustannukset, mikä ei siten anna tarkkaa kuvaa kyseisen tuotteen tosiasiallisesta normaaliarvosta.

6. Liittymispöytäkirjan 15 jakson d kohdan nojalla pöytäkirjan tiettyjen määräysten voimassaolon oli kuitenkin tarkoitus päättyä 15 vuoden kuluttua Kiinan liittymisestä WTO:hon. Tämä ajankohta oli 11.12.2016.

7. Komissio julkaisi 19.4.2017 ja siten – mistä asianosaiset ovat yhtä mieltä – liittymispöytäkirjaan sisältyvän 15 vuoden ajanjakson päättymisen jälkeen<sup>7</sup> ilmoituksen Kiinasta peräisin olevan viinihapon tuontiin sovellettavien polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevan tarkastelun vireillepanosta.<sup>8</sup>

8. Kyseisessä ilmoituksessa komissio ilmoitti asianomaisille osapuolille, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdan nojalla normaaliarvo määritettäisiin käyttäen ns. vertailumaamenetelmää.<sup>9</sup> Kyseisen menetelmän käyttäminen oli mahdollista asianomaisessa tutkinnassa, koska perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b alakohdassa mainitaan ”muiden kuin markkinatalousmaiden, jotka tutkimusta vireille pantaessa ovat WTO:n jäseniä” lisäksi muun muassa Kiina.

9. Käytännössä vertailumaamenetelmän käyttäminen mahdollistaa tuonnin normaaliarvon laskemisen sopivan markkinatalousmaan hintojen perusteella eikä viejamaan kotimaisten hintojen ja kustannusten perusteella, joiden ei katsota määräytyvän markkinatalousolosuhteissa.<sup>10</sup> Tämän menetelmän käyttämistä edellytetään perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b alakohdassa, elleivät tutkimuksen kohteena olevat tuottajat pysty

<sup>7</sup> Selvyyden vuoksi todettakoon, että vaikka istunnossa kaikki osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että tutkinta aloitettiin liittymispöytäkirjaan sisältyneen 15 vuoden ajanjakson jälkeen, tämän voimassaolon päättymisen vaikutuksista ei ollut selkeää yhtenäistä linjaa edes unionin toimielinten keskuudessa.

<sup>8</sup> Ilmoitus Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan viinihapon tuontiin sovellettavien polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevan tarkastelun vireillepanosta (EUVL 2017, C 122, s. 8).

<sup>9</sup> Ilmoitus Kiinan kansantasavallasta peräisin olevan viinihapon tuontiin sovellettavien polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden voimassaolon päättymistä koskevan tarkastelun vireillepanosta, 5.2.2. kohta.

<sup>10</sup> Vertailumaamenetelmän soveltamiseen liittyvistä käytännön ongelmista ks. Zang, M.Q., ”The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?”, *International and Comparative Law Quarterly*, osa 58, 2009, s. 321–351, sivulla 326–330.

osoittamaan toimivansa markkinatalousolosuhteissa asianomaisen samankaltaisen tuotteen valmistuksen ja myynnin osalta. Vertailumaamenetelmä eroakin perusasetuksen 2 artiklan 1–6 kohtaan sisältyvästä tavanomaisesta menetelmästä, jonka mukaan normaaliarvo lasketaan viejään kotimaisten hintojen ja kustannusten perusteella.

10. Komissio ilmoitti valittajalle, muille kiinalaisille vientiä harjoittaville tuottajille sekä Kiinan hallitukselle tarkastelun vireillepanosta ja aikomuksestaan käyttää perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohtaan sisältyvää menetelmää. Yksikään näistä osapuolista ei tehnyt yhteistyötä komission kanssa tarkastelussa.

11. Komissio antoi 28.6.2018 riidanalaisen asetuksen, jolla polkumyyntitullit pidettiin voimassa.<sup>11</sup> Polkumyynnin olemassaolon osalta komissio laski normaaliarvon perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdan mukaisesti.<sup>12</sup>

### III Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

12. Valittaja nosti 12.9.2018 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen riidanalaisen asetuksen kumoamiseksi. Valittaja muun muassa väitti lähinnä, että sen viinihapon tuontia koskeva normaaliarvo olisi pitänyt laskea perusasetuksen 2 artiklan 1–6 kohdan perusteella, koska sen 2 artiklan 7 kohdan b alakohtaa (ja siten 2 artiklan 7 kohdan a alakohtaan sisältyvää vertailumaamenetelmää) ei voitu soveltaa Kiinasta peräisiin olevaan tuontiin liittymispöytäkirjan 15 jakson d kohtaan sisältyneen 15 vuoden ajanjakson päättymisen jälkeen.

13. Se siten väitti, että liittymispöytäkirjan vastaisena perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b alakohtaa ei voitu soveltaa Kiinasta peräisiin olevaan tuontiin 11.12.2016 jälkeen. Näin ollen valittaja väitti, ettei komissio voinut turvautua vertailumaamenetelmään, koska siltä ”puuttui oikeusperusta 2 artiklan 7 kohdan soveltamiselle” kyseisessä tutkimuksessa.

14. Unionin yleinen tuomioistuin antoi valituksenalaisen tuomion 16.12.2020. Se muistutti, että ”WTO-sopimukset eivät luonteensa ja rakenteensa vuoksi lähtökohtaisesti kuulu niihin normeihin, joihin nähden unionin toimielinten toimien lainmukaisuutta voidaan valvoa”.<sup>13</sup>

15. Valittaja ei riitautu tätä ”lähtökohtaista” toteamusta. Valittaja pikemminkin väittää, että sen tilanne kuuluu – valittajan sanoja lainatakseeni – edellä mainittua sääntöä koskevan ”ensimmäisen poikkeuksen”, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sen kehittänyt tuomiossa Nakajima,<sup>14</sup> alaan.

16. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin myönsi, että oikeuskäytännön mukaan unionin toimen lainmukaisuutta voidaan valvoa WTO-sopimusten kannalta kahdessa tilanteessa. Ensinnäkin kyse on tilanteesta, jossa ”Euroopan unionin tarkoituksena on ollut panna täytäntöön erityinen velvoite, johon se on sitoutunut kyseisillä sopimuksilla”<sup>15</sup> (kuten katsottiin

<sup>11</sup> Riidanalaisen asetuksen 181 perustelukappale.

<sup>12</sup> Ibid., 45 perustelukappale.

<sup>13</sup> Valituksenalaisen tuomion 58 kohta.

<sup>14</sup> Tuomio 7.5.1991, Nakajima v. neuvosto (C-69/89, EU:C:1991:186; jäljempänä tuomio Nakajima, 29–32 kohta), vaikka nykyinen käsitys tuomiosta Nakajima perustuukin oletettavasti tuomioon 5.10.1994, Saksa v. neuvosto (C-280/93, EU:C:1994:367, 111 kohta), jossa toistettiin tuomiossa Nakajima esitetty näkemys.

<sup>15</sup> Valituksenalaisen tuomion 60 kohta.

olleen tuomion Nakajima perustana olleessa tapauksessa), ja toiseksi tilanteesta, ”jossa kyseessä olevassa unionin toimessa nimenomaisesti viitataan näiden sopimusten tiettyihin määräyksiin”<sup>16</sup> (kuten ilmenee tuomioon Fediol<sup>17</sup> johtaneista olosuhteista).

17. Valittaja ei kiistänyt, että tuomio Fediol ei ollut sovellettavissa, koska kyseessä olevissa unionin toimissa ei viitata nimenomaisesti WTO:n oikeuteen.

18. Unionin yleinen tuomioistuin viittasi tuomioon Rusal Armenal<sup>18</sup> ja katsoi, ettei tuomiota Nakajima voida soveltaa, koska perusasetuksen 2 artiklan 7 kohta on seurausta unionin lainsäätäjän aikomuksesta ottaa käyttöön ”erityinen normaaliarvon laskentaa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen järjestelmä muista kuin markkinatalousmaista, Kiinan kansantavalta mukaan luettuna, peräisin olevaa tuontia varten”.<sup>19</sup>

19. Toissijaisesti valittaja esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa toisen väitteen, jonka mukaan, jos tuomiota Nakajima ei sovelleta, valittajan olisi voitava hyötyä ”kolmannesta poikkeuksesta”.<sup>20</sup> Valittaja väitti, että sen olisi voitava ”vedota suoraan kansainvälisen sopimuksen määräyksiin, – – jos kyseinen kansainvälinen sopimus mahdollistaa poikkeamisen yleissäännöstä ja unionin oikeudessa käytetään tätä mahdollisuutta, kuten käsiteltävässä asiassa”.<sup>21</sup> Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen ensinnäkin, koska sen mukaan tarkasteltavana ollut tilanne ei eronnut tuomiossa Nakajima tarkastellusta tilanteesta, ja toiseksi, koska se ei pitänyt tällaisen ”uuden” tilanteen olemassaolon hyväksymistä asianmukaisena.<sup>22</sup>

20. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei valittaja voinut vedota liittymispöytäkirjaan vastustaakseen perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan soveltamista.<sup>23</sup> Muun muassa tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajan nostaman kanteen.

#### IV Menettely unionin tuomioistuimessa

21. Unionin tuomioistuimeen 26.2.2021 tekemässään valituksessa valittaja vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion, hyväksyy sen unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämät vaatimukset ja kumoaa riidanalaisen asetuksen siltä osin kuin se koskee valittajaa sekä velvoittaa komission ja Distillerie Bonollo SpA:n, Industria Chimica Valenzana (ICV) SpA:n ja Caviro Distillerie Srl:n (jäljempänä väliintulijat) korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut valitusasiassa ja asiassa T-541/18.

22. Ensimmäinen valitusperuste koskee ensisijaisesti valituksenalaisen tuomion kolmea kohtaa. Ne ovat 64 kohta (jonka mukaan tuomiota Nakajima ei voida soveltaa), 65 kohta (jossa tuomion Rusal Armenal perusteella katsotaan, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohta muodostaa unionin

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Tuomio 22.6.1989, Fediol v. komissio (70/87, EU:C:1989:254; jäljempänä tuomio Fediol, 19–23 kohta) (mainitussa asiassa unionin toimessa viitattiin nimenomaisesti tullitariffeja ja kauppaa koskevaan yleissopimukseen (jäljempänä GATT-sopimus) perustuviin kansainvälisen oikeuden määräyksiin, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että se voi käyttää toimivaltaansa tulkita GATT-sopimuksen asiaa koskevia määräyksiä.

<sup>18</sup> Tuomio 16.7.2015, komissio v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494; jäljempänä tuomio Rusal Armenal).

<sup>19</sup> Valituksenalaisen tuomion 65 kohta.

<sup>20</sup> Valittaja viittasi tuomiossa Nakajima kyseessä olleeseen tilanteeseen ensimmäisenä poikkeuksena ja tuomiossa Fediol kyseessä olleeseen tilanteeseen toisena poikkeuksena. Ilmaisun ”poikkeus” virheellisestä käytöstä tuomioiden Nakajima ja Fediol yhteydessä ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>21</sup> Valituksenalaisen tuomion 74 kohta.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Valituksenalaisen tuomion 67 kohta.

oikeuden mukaisen itsenäisen lähestymistavan muista kuin markkinatalousmaista, Kiina mukaan luettuna, peräisin olevaan tuontiin) ja 74 kohta (jossa hylätään ”kolmatta poikkeusta” koskevat valittajan väitteet).

23. Komissio puolestaan vaatii väliintulijoiden tukemana, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Valittaja, väliintulijat, Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio esittivät huomautuksia 8.9.2022 pidetyssä istunnossa.

## V Asianosaisten lausumat

25. Valittajan pääasiallinen väite on, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohta muodostaa tuomiossa Nakajima tarkoitetun aikomuksen panna täytäntöön unionin oikeudessa liittymispöytäkirjan 15 jakson d kohdassa määrätyn ajanjakson päättymisen seuraukset.

26. Tämän väitteensä tueksi valittaja vetoaa lähinnä komission vuonna 2001 esittämän ehdotuksen neuvoston päätökseksi Kiinan liittymisestä WTO:hon (jäljempänä vuoden 2001 ehdotus) perustelujen 54 ja 55 kohtaan.<sup>24</sup> Kyseiset kaksi kohtaa koskevat Kiinasta peräisin olevan tuonnin normaaliarvon laskentamenetelmää, ja jälkimmäisessä niistä selitetään, että nykyinen lainsäädäntö sisältää ”säännöksiä erityismenettelyistä sovellettavaksi väitettyyn polkumyyntiin liittyvissä tapauksissa, joissa kiinalaiset viejät eivät mahdollisesti vielä toimi tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa. Tämä lainsäädäntö on voimassa enintään 15 vuotta siitä, kun Kiinasta on tullut WTO:n jäsen”.

27. Valittajan mukaan näissä perusteluissa ilmaistaan selkeä tuomiossa Nakajima tarkoitettu unionin lainsäätäjän aikomus rajata perusasetuksen 2 artiklan 7 kohtaan sisältyvän vertailumaamenetelmän käyttö Kiinan osalta ainoastaan 15 vuoden ajaksi. Tästä syystä valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei se voinut tutkia perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan lainmukaisuutta liittymispöytäkirjan 15 jakson kannalta, koska täytäntöönpanoa koskevaa aikomusta ei ollut.

28. Valittaja myös väittää, ettei tuomiota Rusal Armenal sovelleta sen tilanteeseen. Valittajan mukaan kyseinen tuomio koski yksinomaan perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan soveltamista Armenian nimenomaiseen tilanteeseen. Siten unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa esittämä toteamus, jonka mukaan ”perusasetuksen 2 artiklan 7 kohta ilmentää unionin lainsäätäjän tahtoa ottaa kyseessä olevalla alalla käyttöön unionin oikeusjärjestyksessä noudatettava omanlainen lähestymistapa”,<sup>25</sup> koskee yksinomaan sellaisten muiden kuin markkinatalousmaiden tilannetta, jotka eivät ole WTO:n jäseniä. Valittaja katsoo näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen ulottaessaan kyseisen tuomion koskemaan Kiinasta peräisin olevan tuonnin tilannetta liittymispöytäkirjan voimassaolon päättymisen jälkeen.

<sup>24</sup> Ehdotus neuvoston päätökseksi maailman kauppajärjestön perustamissopimuksella perustetussa ministerikokouksessa vahvistettavaksi yhteisön kannaksi Kiinan kansantasavallan liittymisestä Maailman kauppajärjestöön (KOM(2001) 517 lopullinen). Kyseinen ehdotus hyväksyttiin neuvoston päätöksillä yhteisön kannasta Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksella perustetussa ministerikokouksessa Kiinan kansantasavallan liittymiseen Maailman kauppajärjestöön ja Taiwanin, Peskadorian, Quemoyin ja Matsun (Taiwanin) erillisen tullialueen liittymiseen Maailman kauppajärjestöön (tiedote 10-2001, 1.6.26 kohta).

<sup>25</sup> Tuomio Rusal Armenal, 48 kohta.

29. Toissijaisesti valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei tunnistanut sellaisia olosuhteita, jotka mahdollistavat tuomioissa Nakajima ja Fediol kyseessä olleista poikkeuksista erillisen ”kolmannen poikkeuksen” tunnustamisen. Se käsitteli tätä näkemystään yksityiskohtaisesti istunnossa. Valittaja selitti, että käsiteltävän asian olosuhteet eroavat tuomiossa Nakajima kyseessä olleesta tilanteesta, koska perusasetuksen 2 artiklan 7 kohta otettiin käyttöön ennen Kiinan liittymistä WTO:hon. Vuoden 2001 ehdotuksen perustelujen 54 ja 55 kohdan sanamuoto olisi näin ollen ymmärrettävä siten, ettei vertailumaamenetelmän käyttäminen olisi enää mahdollista 15 vuoden kuluttua Kiinan liittymisestä WTO:hon.

30. Komissio ja väliintulijat, joita parlamentti ja neuvosto tukivat menettelyn suullisessa vaiheessa, kiistävät nämä perustelut. Ne toteavat lähinnä, ettei käsiteltävä asia kuulu tuomiossa Nakajima tarkasteltuihin olosuhteisiin. Ne väittävät, että vuoden 2001 ehdotuksen perustelut ovat merkityksettömiä arvioitaessa unionin lainsäätäjän aikomusta ottaa perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdassa käyttöön unionin oikeusjärjestyksessä noudatettava omanlainen lähestymistapa, kuten tuomiossa Rusal Armenal katsottiin. Niiden näkemyksen mukaan ainoita merkityksellisiä lähteitä, joiden perusteella voidaan todeta unionin lainsäätäjän aikomus panna täytäntöön tietty WTO-sopimusten soveltamisalaan kuuluva velvoite, olisivat perusasetuksen johdanto-osan perustelukappaleet tai muut asiakirjat, jotka liittyvät itse perusasetuksen hyväksymis- tai muuttamismenettelyyn.

31. Kuten neuvosto selitti istunnossa, se pystyy pohjimmitaan toimimaan kahdessa eri roolissa: yhtäältä toimiessaan toisena unionin lainsäätäjänä ja toisaalta osallistuessaan kansainvälisellä tasolla käytäviin neuvotteluihin. Kansainvälisten neuvottelujen kuluessa esitettyjä toteamuksia ei siten voida käyttää tämän perusteella hyväksytyjä toimia saati sellaisia hyväksytyjä tai muutettuja toimia, jotka eivät liity kyseiseen kansainvälisen oikeuden välineeseen, koskevan unionin lainsäätäjän aikomuksen selittämiseen.

32. Tämän perusteella komissio, jota parlamentti ja neuvosto tukivat istunnossa, katsoi, että tuomion Nakajima soveltaminen edellyttää unionin lainsäätäjän selkeää ja nimenomaisesti ilmaistua aikomusta panna täytäntöön tietty WTO-sopimusten mukainen velvoite. Ainoastaan tällaisessa tilanteessa unionin lainsäätäjä viestittäisi aikomuksestaan altistaa itsensä unionin tuomioistuimen laillisuusvalvonnalle. Koska perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdasta ei ilmene tällaista aikomusta, kyseinen säännös ei ilmennä unionin lainsäätäjän tahtoa panna täytäntöön liittymispöytäkirjan 15 jakso. Tästä seuraa niiden mukaan, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa valvoa toimielinten toimen laillisuutta kyseisen pöytäkirjan kannalta.

## **VI Asian tarkastelu**

### ***A Alustavat huomautukset***

33. Kansainväliset sopimukset, joiden sopimuspuoli unioni on, kuten WTO-sopimukset, ovat osa unionin oikeusjärjestystä ja sitovat sen toimielimiä. Tämän oikeusjärjestyksen osana kyseiset kansainväliset sopimukset ovat etusijalla unionin johdettuun oikeuteen nähden. Tämä käy ilmi

SEUT 216 artiklan 2 kohdasta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.<sup>26</sup>

34. Näin ollen kansainväliset sopimukset, joiden sopimuspuoli unioni on, sitovat sen toimielimiä paitsi kansainvälisen oikeuden ja siihen sisältyvän *pacta sunt servanda* -periaatteen myös unionin perustuslaillisen järjestelmän nojalla. Se, että ne sitovat unionin toimielimiä, on unionin perustuslaillinen valinta.<sup>27</sup>

35. Toinen merkityksellinen perustuslaillinen valinta koskee unionin tuomioistuimelle annettua laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Unionin oikeusjärjestyksessä on unionin tuomioistuimen tehtävä ”todeta, mitä laissa säädetään”<sup>28</sup> ja varmistaa, että toimielimet noudattavat lakia. Perussopimuksissa annettiin unionin tuomioistuimelle toimivalta valvoa toimielinten toimien lainmukaisuutta jo Euroopan yhdentymishankkeen alkuvaiheessa.<sup>29</sup> Nykyisin tätä toimivaltaa käytetään joko suoraan kumoamiskanteiden välityksellä (SEUT 263 artikla) tai epäsuorasti ennakkoratkaisumenettelyyn (SEUT 267 artikla) ja lainvastaisuusväitteen (SEUT 277 artikla) välityksellä. On tärkeää huomata, että aina tuomiosta *Foto-Frost*<sup>30</sup> lähtien on ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimella (joka käsittää sekä unionin yleisen tuomioistuimen että unionin tuomioistuimen) on unionin oikeusjärjestyksessä yksinomainen toimivalta valvoa unionin toimielinten toimien lainmukaisuutta.<sup>31</sup>

36. Jos nämä kaksi unionin perustuslaillisen järjestelmän kaksi tunnuspiirrettä yhdistetään, tuloksena on unionin tuomioistuimen toimivalta valvoa, noudattavatko unionin toimielimet myös lainsäädäntöä koskevissa valinnoissaan WTO-sopimuksista, jotka ovat osa unionin oikeusjärjestystä ja siten sitovat niitä, johtuvia unionin velvoitteita.

<sup>26</sup> Jo niinkin varhain kuin vuonna 1974 yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että unionin hyväksymät kansainväliset sopimukset ovat osa sen oikeusjärjestystä; ks. tuomio 30.4.1974, *Haegeman* (181/73, EU:C:1974:41, 4 ja 5 kohta) (jossa katsotaan, että (silloisen) yhteisön Kreikan kanssa tekemä assosiointisopimus ”on sen vuoksi yhteisön osalta – yhteisön toimielimen säädös – [ja että] sopimuksen määräykset muodostavat olennaisen osan yhteisön oikeusjärjestystä”. Myöhemmin unionin tuomioistuin myös vahvisti niiden sitovan toimielimiä ja olevan ensisijaisia unionin johdettuun oikeuteen nähden. Ks. esim. tuomio 3.6.2008, *Intertanko ym.* (C-308/06, EU:C:2008:312, 42 kohta) (joka koskee alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Lontoossa 2.11.1973, sellaisena kuin se on täydennettynä 17.2.1978 tehdyllä pöytäkirjalla, sitovaa luonnetta).

<sup>27</sup> Tästä perustuslaillisesta valinnasta käsiteltävässä asiassa on kyse. Tästä syystä joidenkin toimielinten istunnossa esittämät väitteet, kuten että ainoastaan WTO:n riitojenratkaisuelin on toimivaltainen ja voi ratkaista, ovatko unionin toimet WTO:n oikeuden mukaisia vai eivät, ovat merkityksettömiä käsiteltävän asian kannalta. Tässä valituksessa käsitellään ainoastaan kysymystä unionin perustuslaillisen järjestelmän mukaisesta unionin tuomioistuimen toimivallasta todeta tällaisia ristiriitaisuuksia.

<sup>28</sup> Lainatakseni ilmaisua, jota Yhdysvaltojen Supreme Court (ylin tuomioistuin) käytti tuomiossa *Marbury v. Madison* (5 U.S. (1 Cranch) 137) (1803), 177 kohta.

<sup>29</sup> Ks. EHTY:n perustamissopimuksen 34 artikla.

<sup>30</sup> Ks. tuomio 22.10.1987, *Foto-Frost* (314/85, EU:C:1987:452, 17 kohta).

<sup>31</sup> Palautan tässä yhteydessä mieleen julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksen *Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto* (C-377/98, EU:C:2001:329, 147 kohta), jossa julkisasiamies kärkevästi selitti, että ”yleisemmin saatettaisiin todeta, että on joka tapauksessa järkevästi ajatellen toivottavaa, että yhteisöjen tuomioistuin kykenee valvomaan yhteisön lainsäädännön laillisuutta yhteisöä sitovien sopimusten valossa. Ei ole mitään muuta tuomioistuinta, joka voisi valvoa yhteisön lainsäädäntöä: jos siis yhteisöjen tuomioistuimelta evätään toimivalta, jäsenvaltioihin saattaa kohdistua keskenään ristiriitaisia velvoitteita ilman että niillä olisi keinoja ratkaista tilannetta”.

37. Kansainvälisen kaupan järjestelmän poliittisen todellisuuden vuoksi unionin tuomioistuin on kuitenkin jo hyvin varhain<sup>32</sup> epäröinyt käyttää laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaansa, kun kyse on sen arvioimisesta, onko unionin lainsäädäntö yhteensopiva GATT-sopimuksen<sup>33</sup> ja myöhemmin WTO-sopimusten<sup>34</sup> kanssa.

38. Yhteisöjen tuomioistuin selitti syyt tähän pidättyvyyteen jo tuomiossa *International Fruit Company*.<sup>35</sup> Se toi ensin esille GATT-sopimuksen erityisluonteen ja rakenteen, sillä se ”perustuu – periaatteeseen neuvotella ’keskinäisen ja kaikille osapuolille edullisen’ sopimuksen saamisesta” ja sitä ”luonnehtii määräysten suuri joustavuus, erityisesti poikkeamista ja poikkeuksellisten vaikeuksien ilmetessä toteutettavia toimenpiteitä koskevien määräysten sekä sopimuspuolten välisten erimielisyyksien sovittelamista koskevan sääntelyn osalta”.<sup>36</sup>

39. Yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli GATT-sopimuksen joustavaa luonnetta lähemmin tuomiossa *Saksa v. neuvosto*<sup>37</sup> ja ulotti myöhemmin samat perustelut koskemaan WTO-sopimuksia tuomiossa *Portugali v. neuvosto*.<sup>38</sup> Viimeksi mainitussa asiassa yhteisöjen tuomioistuin selitti, että vaikka WTO-sopimuksissa riitojenratkaisujärjestelmää onkin vahvistettu GATT-sopimuksen mukaiseen järjestelmään nähden, sen riitojenratkaisumekanismissa<sup>39</sup> on kuitenkin osapuolten välillä neuvotteluilla tärkeä sija. Siten, vaikka DSU:n nojalla on ”ensisijaisesti” pantava kokonaisuudessaan täytäntöön suositus toimenpiteen saattamisesta yhteensoveltuvaksi kyseessä olevien WTO-sopimusten kanssa, se mahdollistaa erilaiset neuvotteluratkaisut, jotka perustuvat keskinäisesti tyydyttävään hyvitykseen.<sup>40</sup>

40. Kun otetaan huomioon tämä WTO-järjestelmän rakenne, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että unionin lainsäädäntöelimiltä poistettaisiin mahdollisuus löytää tällainen neuvotteluratkaisu tai tarjota keskinäisesti tyydyttävää hyvitystä sen sijaan, että unionin oikeus saatetaan yhteensoveltuvaksi WTO-sopimusten kanssa, jos tuomioistuimet voisivat asettaa niille velvollisuuden olla soveltamatta WTO-sopimusten kanssa ristiriidassa olevia unionin oikeusjärjestyksen sääntöjä.<sup>41</sup>

41. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen oli pidätyttävä harjoittamasta laillisuusvalvontaa, jottei unionin lainsäätäjää estetä käyttämästä sille WTO-sopimuksissa jätettyä harkintavaltaa. Toimimalla näin yhteisöjen tuomioistuin kunnioitti toimielinten välistä tasapainoa, sellaisena

<sup>32</sup> Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti 12.12.1972 antamassaan tuomiossa *International Fruit Company ym.* (21/72–24/72, EU:C:1972:115), että GATT-sopimus sitoo toimielimiä (18 kohta), ja katsoi, että mainitun sopimuksen määräykset eivät ole luonteeltaan sellaisia, että ne tuottaisivat oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille (27 kohta). Välittömän oikeusvaikutuksen puuttumisen vuoksi yksityiset oikeussubjektit eivät siten voineet vedota GATT-sopimukseen kansallisessa tuomioistuimessa kyseenalaistaakseen unionin oikeuden pätevyyden.

<sup>33</sup> Yhteisöjen tuomioistuin totesi 5.10.1994 antamassaan tuomiossa *Saksa v. neuvosto* (C-280/93, EU:C:1994:367, 109 kohta), että oikeussubjektit eivät voi vedota suoraan GATT-sopimukseen (koska kyseisellä sopimuksella ei lähtökohtaisesti ole välitöntä oikeusvaikutusta), mutta myös, että jäsenvaltiot eivät voi vedota kyseiseen sopimukseen SEUT 260 artiklan nojalla nostetuissa kanteissa. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin katsoi, ettei se voi ottaa GATT-sopimusta huomioon arvioidessaan unionin asetuksen lainmukaisuutta.

<sup>34</sup> Yhteisöjen tuomioistuin totesi 23.11.1999 antamassaan tuomiossa *Portugali v. neuvosto* (C-149/96, EU:C:1999:574, 47 kohta), ettei WTO:n perustaminen vaikuttanut mitenkään sen toteamukseen siitä, ettei se lähtökohtaisesti voi arvioida unionin oikeutta GATT-sopimuksen ja yleisemmin WTO:n oikeuden kannalta.

<sup>35</sup> Tuomio 12.12.1972, *International Fruit Company ym.* (21/72–24/72, EU:C:1972:115).

<sup>36</sup> *Ibid.*, 21 kohta.

<sup>37</sup> Tuomio 5.10.1994, *Saksa v. neuvosto* (C-280/93, EU:C:1994:367, 106–109 kohta).

<sup>38</sup> Tuomio 23.11.1999, *Portugali v. neuvosto* (C-149/96, EU:C:1999:574).

<sup>39</sup> Mekanismi perustuu riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevaan sopimukseen (jäljempänä DSU).

<sup>40</sup> *Ibid.*, 36–39 kohta.

<sup>41</sup> *Ibid.*, 40 kohta.



kuin se seuraa WTO-järjestelmästä. Sen näkemyksen mukaan WTO-sopimuksissa jätetään poliittisten elinten tehtäväksi päättää, miten tietty näiden sopimusten mukainen velvoite pannaan täytäntöön, tai jopa olla panematta joitain WTO-velvoitteita lainkaan täytäntöön.

42. Yhteisöjen tuomioistuinten pidättyvyyden tarpeellisuutta tuki lisäksi se, että unionin tärkeimmät kauppakumppanit eivät alistaneet lainsäädäntö- ja toimeenpanoelimiään WTO-sopimusten kannalta tehtävälle laillisuusvalvonnalle.<sup>42</sup>

43. Näiden kahden syyn – WTO-järjestelmän sisäänrakennettu joustavuus ja poliittinen todellisuus, jossa unionin kauppakumppanit eivät estä toimielimiään käyttämästä tätä joustoa – perusteella yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että ”WTO-sopimukset eivät – periaatteessa kuulu niihin normeihin, joihin nähden yhteisöjen tuomioistuin valvoo yhteisön toimielinten toimenpiteiden lainmukaisuutta”.<sup>43</sup>

44. Haluan selventää tämän oikeuskäytännön seurauksia. Siitä seuraavaa unionin poliittisten toimielinten harkintavaltaa, johon sisältyy mahdollisuus valita WTO-sopimusten määräysten tietty tulkinta ja asianomaisia seurauksia arvioituaan tarvittaessa päättää poiketa WTO-sopimusten mukaisista unionin velvoitteista,<sup>44</sup> ei pitäisi ymmärtää väärin unionin tuomioistuimen päätökseksi luopua kokoaan etuoikeudestaan varmistaa, että unionin kansainvälisiä velvoitteita kunnioitetaan.

45. Tämä ei ole perustuslaillisesti mahdollista; se horjuttaisi unionin lainkäyttöelinten ja poliittisten toimielinten välistä tasapainoa.<sup>45</sup>

46. Tästä pääsenkin siihen komission istunnossa esittämään ilmeiseen väärinkäsitykseen, jota parlamentti ja neuvosto ilmeisesti tukevat. Näiden toimielinten näkemyksestä poiketen tuomioissa Nakajima ja Fediol tarkastellut tilanteet, joissa unionin säädösten pätevyyttä päätettiin arvioida WTO:n oikeuden valossa, eivät ole ”poikkeuksia” laillisuusvalvontaa koskevan toimivallan ilmeisestä puuttumisesta kyseisellä alalla.<sup>46</sup> Unionin tuomioistuimen näissä tapauksissa harjoittamaa laillisuusvalvontaa koskeva toimivalta ei perustu unionin poliittisten toimielinten hyvää tarkoittavaan lainsäädännölliseen päätökseen palauttaa unionin tuomioistuimelle toimivalta tutkia niiden säädöksiä WTO:n oikeuden kannalta. Kuten olen selittänyt, unionin ”tavanomaisessa” perustuslaillisessa järjestelmässä tätä ei voida hyväksyä,

<sup>42</sup> Ibid., 43 kohta.

<sup>43</sup> Ibid., 47 kohta. Tämän saman joustavuuden vuoksi unionin tuomioistuin myös piti epäviisaana sallia toimielinten johdetun oikeuden toimien pätevyden valvontaa WTO:n riitojenratkaisuelimen suositusten tai ratkaisujen, joissa WTO:n sääntöjä todetaan rikotun, kannalta. Ks. tuomio 1.3.2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, 41–48 kohta); tuomio 9.9.2008, FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio (C-120/06 P ja C-121/06 P, EU:C:2008:476, 127–133 kohta) ja tuomio 18.10.2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, 52 kohta).

<sup>44</sup> Tilanne, joka ei ole uusi unionille GATT-/WTO-sopimusten tasolla. Vuosina 1997–2012 unioni rikkoi avoimesti WTO-sopimusten mukaisia velvoitteitaan banaaniin tuontia, myyntiä ja jakelua koskevan sääntelynsä osalta. Näin oli siitäkin huolimatta, että WTO:n riitojenratkaisupaneeli teki useita ratkaisuja, joiden mukaan EU oli epäonnistunut aikaisempien asiaa koskevien päätösten täytäntöönpanossa, ja laati raporteja velvoitteiden noudattamisesta ja että useat WTO:n jäsenet keskeyttivät myönnytysten soveltamisen. Tämä riita ratkaistiin (osittain) vasta, kun oli löydetty molemminpuolisesti tyydyttävä ratkaisu. Ks. WTO, Notification of a Mutually Agreed Solution (WT/DS27, WT/DS361, WT/DS364, WT/DS16, WT/DS105, WT/DS158, WT/L/616 ja WT/L/625, 8.11.2012). Samaan tapaan palautan mieleen Yhdysvaltojen ja EU:n pitkään jatkuneen ja katkeran kauppakiistan, joka koski unionin päätöstä kieltää hormonikäsittelty liha ja joka alkoi vuonna 1981 (direktiivin 81/602/ETY (EYVL 1981, L 222, s. 32) myötä). Vasta vuonna 2019 unioni pääsi Yhdysvaltojen kanssa sopimukseen hormonikäsittelystä naudanlihasta, mikä ratkaisi kiistan (tilapäisesti). Ks. Amerikan yhdysvaltojen ja Euroopan unionin välinen sopimus sellaisista eläimistä saadun naudanlihan tuontia, joille ei ole annettu tiettyjä kasvua edistäviä hormoneja, sekä korotettuja tuljia, joita Yhdysvallat soveltaa tiettyihin Euroopan unionin tuotteisiin, koskevassa tarkistetussa yhteisymmärryspöytäkirjassa (2014) tarkoitettun korkealaatuisen naudanlihan tariffikiintiöosuuden myöntämisestä Yhdysvalloille (EUVL 2019, L 316, s. 3).

<sup>45</sup> Tätä tasapainoa koskeva vaatimus ilmenee SEU 13 artiklan 2 kohdasta.

<sup>46</sup> Selvyden vuoksi todettakoon, että paitsi toimielimet myös valittaja ja väliintulijat viittasivat tuomioissa Nakajima ja Fediol tarkasteltuihin tilanteisiin ”poikkeuksina”.

koska unionin tuomioistuimelle annettu laillisuusvalvontaa koskeva toimivalta perustuu suoraan perussopimuksiin. Kyseiset kaksi tilannetta ovat pikemminkin tapauksia, joissa unionin tuomioistuin katsoi, ettei se heikentäisi WTO:n tasolla tarvittavaa poliittista harkintavaltaa, jos se arvioisi unionin poliittisten toimielinten säädösten pätevyyttä.

47. Unionin tuomioistuimen tuomioilla luodaan oikeuskäytäntöä, ja alkuperäisessä tuomiossa selitetyt sääntöjä sovelletaan sitten myöhemmissä tuomioissa samankaltaisissa muttei täysin samanlaisissa tilanteissa. Tämän prosessin valitettava haittapuoli on se, että ajan saatossa oikeuskäytäntö menettää yhteytensä alkuperäiseen asiayhteyteen ja, mikä tärkeämpää, sen taustalla oleviin perusteluihin. Tällainen yhteyden menettäminen ei ole kovin yleistä mutta se on silti ennakkotapauksiin perustuvaan järjestelmään erottamattomasti kuuluva piirre.<sup>47</sup>

48. Näin ollen on toisinaan tarpeen tarkastella uudelleen ratkaisuja, joihin vedotaan usein. Tässä valossa tarkasteltuna tuomiota Nakajima lukiessa on vaikea havaita sellaisia perusteluja, jotka viittaisivat siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen tarkoituksena oli ottaa käyttöön ”poikkeus” muutoin olemattomaan laillisuusvalvontaa koskevaan toimivaltaan. Mainituksessa tuomiossa oli kyse tietyille Japanista peräisin oleville tulostimille määrätyistä polkumyyntituloista, jotka kyseessä oleva vientiä harjoittava tuottaja pyrki riitauttamaan vetoamalla suoraan GATT:n polkumyyntikoodiin. Neuvosto kiisti yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan tutkia (silloisen) perusasetuksen pätevyyttä sillä perusteella, että se saattaisi olla kyseisen sopimuksen vastaista. Se väitti, että tämä seurasi yhteisöjen tuomioistuimen aiemmasta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan GATT-sopimuksella ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.<sup>48</sup> Yhteisöjen tuomioistuin käsitteli ensin välitöntä oikeusvaikutusta koskevaa väitettä. Se selitti, että kantajana ollut Nakajima ei vedonnut polkumyyntikoodin määräysten välittömään oikeusvaikutukseen vaan että kyseinen osapuoli itse asiassa kyseenalaisti epäsuorasti eli lainvastaisuusväitteellä (silloisen) uuden perusasetuksen sovellettavuuden.<sup>49</sup> Kysymys WTO:n määräysten välittömästä oikeusvaikutuksesta voidaan erottaa ja olisi erotettava siten kysymyksestä, joka koskee unionin tuomioistuimen toimivaltaa valvoa unionin toimielinten säädösten laillisuutta.<sup>50</sup>

49. On aiheellista huomauttaa, että tuomion Nakajima taustalla oleva tilanne on samankaltainen kuin käsiteltävässä asiassa. Valittaja riitauttaa suoraan riidanalaisen asetuksen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla. Samanaikaisesti se väittää liitännäisesti, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohtaa ei voida soveltaa Kiinasta peräisin olevaan tuontiin, koska se ei ole liittymispöytäkirjan mukainen.

50. Hylätäkseen neuvoston toisen väitteen, jonka mukaan tuomioistuinvalvonta ei ollut mahdollista, yhteisöjen tuomioistuin tukeutui tuomiossa Nakajima niihin tuomion International Fruit Company osiin, joissa korostettiin GATT-sopimuksen sitovaa vaikutusta (silloiseen)

<sup>47</sup> Vaikka unionissa ei olekaan käytössä virallista ennakkotapausjärjestelmää, unionin tuomioistuin perustelee tästä huolimatta ratkaisunsa viittaamalla aiempiin tuomioihin ja poikkeaa aiemmista tuomioista ainoastaan poikkeustapauksissa. Tältä osin ks. Arnull, A., ”Owning up to Fallibility: Precedent and the Court”, *Common Market Law Review*, osa 30(2), 1993, s. 247–266; Tridimas, T., ”Precedent and the Court of Justice: A Jurisprudence of Doubt?”, teoksessa Dickinson, J. ja Eleftheriadis, P. (toim.), *Philosophical Foundations of EU Law*, OUP, Oxford, 2012, s. 307–330.

<sup>48</sup> Tuomio Nakajima, 27 kohta.

<sup>49</sup> Tuomio Nakajima, 28 kohta.

<sup>50</sup> Tätä tukee tuomio 5.10.1994, Saksa v. neuvosto (C-280/93, EU:C:1994:367, 109 kohta). Arvioituaan GATT-sopimuksen mahdollista välitöntä oikeusvaikutusta yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että ”GATT-yleissopimuksen erityispiirteiden vuoksi, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin on aiemmin todennut, etteivät yhteisön oikeussubjektit voi vedota kyseiseen sopimukseen tuomioistuimessa yhteisön toimenpiteen lainmukaisuuden riitauttamiseksi, yhteisöjen tuomioistuin ei voi *myöskään* ottaa GATT-sopimuksen määräyksiä huomioon asetuksen lainmukaisuuden arvioimiseksi”. Kursivointi tässä. Ks. myös julkisasiamies Saggion ratkaisuehdotus Portugali v. neuvosto (C-149/96, EU:C:1999:92, 18 kohta) (jossa erotetaan GATT-sopimuksen välittömän oikeusvaikutuksen kieltäminen oikeudesta valvoa (silloisen) yhteisön säädöksen laillisuutta).

yhteisöön.<sup>51</sup> Sen jälkeen yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli mahdollisia perusteita laillisuusvalvonnasta pidättäytymiselle mutta totesi päinvastoin, että (silloisen) perusasetuksen johdanto-osan perustelukappaleissa selitettiin, että kyseinen asetus ”annettiin olemassa olevien kansainvälisten velvoitteiden ja erityisesti yleissopimuksen 6 artiklasta ja polkumyynnin ehkäisemistä koskevasta koodista seuraavien velvoitteiden mukaisesti”.<sup>52</sup> Tämän perusteella yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että ”uusi perusasetus, jonka lainmukaisuuden kantaja on asettanut kyseenalaiseksi, on annettu yhteisön kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi; yhteisön on näin ollen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan varmistettava, että yleissopimuksen määräyksiä ja sen täytäntöönpanotoimenpiteitä noudatetaan”.<sup>53</sup>

51. ”Näissä olosuhteissa”<sup>54</sup> mikään ei estänyt yhteisöjen tuomioistuinta harjoittamasta laillisuusvalvontaa.

52. Myöhemmässä oikeuskäytännössä, joka tukeutui tuomioon Nakajima, sanamuoto ”näissä olosuhteissa” muuttui joko muotoon ”kahdessa tilanteessa” tai ”kahdessa poikkeuksellisessa tilanteessa”.<sup>55</sup>

53. Mielestäni ei voitaisi hyväksyä sitä, että tuomiossa Nakajima kyseessä ollutta tilannetta pidettäisiin ”poikkeuksena” väitetyistä yleissäännöistä, jonka mukaan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa valvoa unionin toimien laillisuutta WTO-oikeuden alalla.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> Tuomio Nakajima, 29 kohta, jossa viitataan tuomion International Fruit Company ym. (21/72 ja 24/72, EU:C:1972:115) 18 kohtaan.

<sup>52</sup> Tuomio Nakajima, 30 kohta.

<sup>53</sup> Ibid., 31 kohta.

<sup>54</sup> Ibid., 32 kohta.

<sup>55</sup> On tosin epäselvää, miksi unionin tuomioistuin käyttää erilaisia sanamuotoja. Yleisesti ottaen sanamuodon muutokset voidaan jäljittää pitkän oikeuskäytäntölinjan läpi, jossa tuomion Nakajima (ja tuomion Fediol) olosuhteita kuvattiin yhteisesti yhdessä virkkeessä ja joka toistettiin myöhemmin muissa asioissa. Siten tuomiossa Saksa v. neuvosto (C-280/93, EU:C:1994:367) yhteisöjen tuomioistuin viittasi tuomioon Nakajima (ja tuomioon Fediol) seuraavasti: todettuaan, ettei GATT-sopimuksen suora sovellettavuus voi perustua kyseisen sopimuksen tarkoitukseen, rakenteeseen tai sanamuotoon, se selitti, että: ”koska GATT-sopimuksesta itsestään ei johdu tällaista velvoitetta, yhteisöjen tuomioistuimen asiana on tutkia yhteisön toimenpiteen lainmukaisuus GATT-sopimuksen määräysten perusteella ainostaan, jos yhteisön tarkoituksena on ollut panna kyseisellä toimenpiteellä täytäntöön jokin erityinen velvoite, johon se on sitoutunut GATT-sopimuksen yhteydessä, tai jos yhteisön toimenpiteessä nimenomaisesti viitataan tiettyihin GATT-sopimuksen määräyksiin [viittaus tuomioihin Fediol ja Nakajima]” (tuomio Saksa v. neuvosto, 111 kohta; kursivointi tässä). Tuomiossa Portugali v. neuvosto (C-149/96, EU:C:1999:92, 47 ja 49 kohta) saman sitaatin jälkeen todettiin, että WTO-sopimukset eivät luonteensa ja rakenteensa vuoksi ”periaatteessa” kuulu niihin normeihin, joihin näiden yhteisöjen tuomioistuin valvoo (silloisten) yhteisön toimielinten toimenpiteiden lainmukaisuutta. Tuomiossa Rusal Armenal näihin kahteen asiaan viitattiin ensimmäisen kerran ”kahtena poikkeuksellisena tilanteena” (tuomio Rusal Armenal, 40 kohta; kursivointi tässä). Sen jälkeen yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, että ”jotta tällainen poikkeus voitaisiin hyväksyä yksittäistapauksessa, on kuitenkin vielä osoitettava oikeudellisesti riittävällä tavalla, että lainsäätäjä on ilmaissut tahdon panna unionin oikeudessa täytäntöön erityinen velvoite, johon se on sitoutunut WTO-sopimuksissa” (tuomio Rusal Armenal, 45 kohta; kursivointi tässä). Tämän jälkeen unionin tuomioistuin näyttää kuitenkin vaihdelleen sanamuotoa ”kahdessa tilanteessa” (ks. esim. tuomio 4.2.2016, C & J Clark International ja Puma, C-659/13 ja C-34/14, EU:C:2016:74, 87 kohta (jossa käytetään ilmaisua ”poikkeuksellisesti” sen jälkeen, kun siinä viitattiin epäsuorasti tuomioihin Nakajima ja Fediol) ja tuomio 15.11.2018, Baby Dan, C-592/17, EU:C:2018:913, 67 kohta (jossa käytetään lisäksi ilmaisua ”poikkeuksellisesti” samassa kohdassa) ja ”kahdessa poikkeuksellisessa tilanteessa” (tuomio 18.10.2018, Rotho Blaas, C-207/17, EU:C:2018:840, 47 kohta; tuomio 9.7.2020, Donex Shipping and Forwarding, C-104/19, EU:C:2020:539, 46 kohta ja tuomio 5.5.2022, Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals v. komissio, C-718/20 P, EU:C:2022:362, 85 kohta). Huomautan lopuksi, että ”poikkeusta” koskeva kieli on ujuttautunut myös muita kansainvälisiä yleissopimuksia, kuten Århusin yleissopimusta, koskevaan oikeuskäytäntöön. Ks. tältä osin tuomio 13.1.2015, neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 57 kohta).

<sup>56</sup> Unionin tuomioistuimen käyttämä sanamuoto viittaa toisinaan tähän suuntaan. Esimerkiksi tuomiossa Rusal Armenal todettiin, että ”unionin tuomioistuin on tietyissä tilanteissa tunnustanut, että WTO:n polkumyynnin vastainen järjestelmä saattoi olla poikkeus yleisestä periaatteesta, jonka mukaan unionin tuomioistuimet eivät voi valvoa unionin toimielinten toimien lainmukaisuutta siltä kannalta, olivatko ne WTO-sopimusten määräysten mukaisia (tuomio Rusal Armenal, 44 kohta; kursivointi tässä).

54. Unionin tuomioistuimen toimivalta valvoa unionin toimien lainmukaisuutta perustuu perussopimuksiin, eivätkä toimielimet voi johdetun oikeuden säädöksellä rajoittaa tätä unionin tuomioistuimen toimivaltaa.<sup>57</sup> Jos unionin tuomioistuimen laillisuusvalvontaa koskeva toimivalta olisi riippuvainen niiden toimielinten etukäteen antamasta luvasta, joita kyseisen tuomioistuimen on tarkoitus valvoa, tämä tekisi laillisuusvalvontaa koskevasta toimivallasta merkityksettömän.

55. Lisäksi tämän suuntaisten perustelujen esittäminen olisi melkein sama asia kuin jos oletettaisiin, että unionin poliittisilla toimielimillä ei ole aikomusta noudattaa kansainvälisiä velvoitteitaan, elleivät ne selvästi totea näin, esimerkiksi hyväksymällä toimenpiteitä, joissa ilmaistaan nimenomaisesti niiden valmius noudattaa unionin kansainvälisiä velvoitteita. Tätä olisi vaikea sovittaa yhteen SEUT 216 artiklan 2 kohdalla luodun perustuslaillisen kehyksen samoin kuin unionin kansainvälisiä suhteita koskevien poliittisten tavoitteiden kanssa, sellaisina kuin ne ilmenevät SEU 3 artiklan 5 kohdasta.

56. Lähtökohtana on päinvastoin aina oltava, että unioni lähtökohtaisesti halusi noudattaa kansainvälisiä sitoumuksiaan sen toimielinten käyttöön ottamasta lainsäädäntövälineestä riippumatta. Kun lähtökohdaksi otetaan tämä oletama, unionin tuomioistuin voi ratkaista, onko sen poikkeuksellisesti rajoitettava laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaansa tietyssä asiassa kyseisen kansainvälisen sopimuksen luonteen ja rakenteen sekä unionin kauppapolitiikan toimiin liittyvien laajempien poliittisten näkökohtien vuoksi.

57. Kun otetaan huomioon kansainvälisen kaupan järjestelmän realiteettien tunnustaminen, on näin ollen täysin oikeudellisesti mahdollista – ja toisinaan jopa tarkoituksenmukaista –, että unionin poliittisille toimielimille annetaan mahdollisuus tulkita unionin tekemää WTO-sitoumusta ilman, että unionin tuomioistuin kohdistaa siihen valvontaa, ja tarvittaessa päättää tietoisesti poiketa tästä velvoitteesta. Tämä harkintavalta on kuitenkin poikkeuksellista ja mahdollista vain, koska kyseessä oleva tietty kansainvälinen sopimus mahdollistaa sen. WTO-sopimukset ovat tällaisia kansainvälisiä sopimuksia.

58. Siten tarkastellessaan WTO-sopimuksia ja niiden joustavaa luonnetta ja rakennetta unionin tuomioistuimen oli mahdollista luoda kumottavissa oleva oletama,<sup>58</sup> jonka mukaan sen olisi rajoitettava laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaansa. Tästä syystä käytetään ilmaisua ”lähtökohtaisesti”, kun unionin tuomioistuin päättää olla valvomatta unionin toimen laillisuutta WTO:n oikeuden kannalta. Ainoastaan tässä erityisessä asiayhteydessä tuomiota Nakajima voidaan tulkita siten, että siinä otetaan käyttöön ”poikkeus”.

59. Tuomiota Nakajima itsessään voidaan nimittäin tulkita laajemmin tai suppeammin. Se voidaan helposti rajata, kuten toimielimet totesivat istunnossa, koskemaan tilanteita, joissa unionin lainsäätäjä lähetti selkeän viestin aikovansa soveltaa WTO:n oikeutta. Näissä olosuhteissa unionin tuomioistuimella ei ole mitään syytä rajoittaa laillisuusvalvontaansa, koska

<sup>57</sup> Tältä osin ks. julkisasiamies Saggion ratkaisuehdotus Portugali v. neuvosto (C-149/96, EU:C:1999:92, 20 kohta) (jossa viitataan Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986–1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22.12.1994 tehdyn neuvoston päätöksen 94/800(EY (EYVL 1994, L 336, s. 1) johdanto-osan viimeiseen perustelukappaleen, joka koskee WTO-sopimusten tekemistä unionin toimesta, joka näyttää ”halunneen rajoittaa sopimuksen oikeusvaikutuksia”, ennen kuin siinä päätellään – koska unionin tuomioistuimella on perustamissopimuksen perusteella velvoite varmistaa, että unionia sitovia sopimuksia noudatetaan –, että ”neuvosto ei voi sekundäärilainsäädännöllä rajoittaa yhteisöjen tuomioistuimen tätä toimivaltaa tai päättää, että kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa soveltaa näitä oikeuslähteitä”).

<sup>58</sup> Ks. tältä osin Ruiz Fabri, H., ”Is There a Case – Legally and Politically – for Direct Effect of WTO Obligations?”, *European Journal of International Law*, osa 25(1), 2014, s. 151–173, sivulla 152.

”ei ole uhkaa joutua siihen noloon tilanteeseen, että eri yksiköt vastaavat monin eri tavoin yhteen kysymykseen”.<sup>59</sup> Väitän, että on itse asiassa olemassa jonkin verran näyttöä siitä, että unionin tuomioistuin tulkitsee kyseistä tuomiota näin suppeasti.<sup>60</sup>

60. Tuomiota Nakajima voitaisiin kuitenkin yhtä hyvin tulkita laajemmin siten, että unionin tuomioistuimen olisi valvottava johdetun oikeuden lainmukaisuutta kaikissa tilanteissa, joissa se voi katsoa, ettei unionin lainsäätäjän tarkoituksena ollut poiketa WTO-velvoitteistaan. Oikeuskäytännössä on myös näyttöä, joka viittaa siihen, että tämä on oikea tulkinta tuomiosta Nakajima.<sup>61</sup>

61. Jos tuomion Nakajima sovellettavuutta rajataan, on nähdäkseni oltava tilaa sellaisille muille tilanteille, joissa unionin tuomioistuin saattaa päättää valvoa unionin toimielinten toimien lainmukaisuutta unionin WTO-sopimuksissa tekemien sitoumusten valossa. Tuomiota Nakajima (ja tuomiota Fediol) ei voitaisi näin pitää ”ainoina” tilanteina, joissa unionin tuomioistuin voi päättää käyttä valvontavaltuuksiaan WTO:n oikeuden valossa.

62. Yksi tilanne, jossa unionin tuomioistuin katsoi, että tuomiota Nakajima – tulkitaanpa sitä sitten laajasti tai suppeasti – ei sovelleta, oli tuomiossa Rusal Armenal kyseessä ollut tilanne. Mainitussa asiassa unionin tuomioistuin katsoi, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohta ilmentää unionin oikeusjärjestyksessä noudatettavaa omanlaista lähestymistapaa (ainakin sen kysymyksen osalta, miten muita kuin markkinatalousmaita kohdellaan muun muassa siltä osin kuin kyse on normaaliarvon laskemisesta polkumyyntitutkimuksia varten).<sup>62</sup>

63. Kun kerran tuomio Nakajima voidaan ymmärtää tilanteeksi, jossa voidaan päätellä, että unionin tarkoituksena oli noudattaa WTO-sääntöjä, tuomio Rusal Armenal on vastaavasti ymmärrettävä tilanteeksi, jossa unioni on ehkä halunnut – mutta *ei* välttämättä – noudattaa WTO-sitoumuksiaan. Jälkimmäinen tilanne oikeuttaa sen, että unionin tuomioistuin pidättyä käyttämästä laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaansa WTO-järjestelmän erityistä luonnetta ja rakennetta koskevan perustelun perusteella.

64. Siten, jos tuomiota Rusal Armenal sovelletaan, tuomiota Nakajima ei sovelleta.

65. Edellä esitetyn perusteella on tarpeen tutkia, onko käsiteltävässä asiassa syitä, joiden vuoksi unionin tuomioistuimen olisi pidättyvä valvomasta perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan lainmukaisuutta liittymispöytäkirjan valossa.

<sup>59</sup> Lainatakseni ilmaisua, jota Yhdysvaltojen Supreme Court käytti tuomiossa Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962), 217.

<sup>60</sup> Ks. esim. tuomio Rusal Armenal, 45 ja 46 kohta (joiden mukaan tuomioon Nakajima perustuva edellytys ”oikeudellisesti riittävällä tavalla” ei täyty, jos unionin toimen perusteluista ”ilmenee yleisesti, että kyseinen toimi on annettu ottaen huomioon unionin kansainväliset velvoitteet”). Tämä päätelmä on ilmeisesti myös seurausta epäonnistuneesta yrityksestä soveltaa tuomiota Nakajima WTO:n oikeuden nimenomaisen alan ulkopuolella. Ks. esim. tuomio 13.1.2015, neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 57 ja 59 kohta) (jonka mukaan Nakajima-oikeuskäytäntölinjaa ei voida soveltaa velvoitteisiin, joihin unioni on sitoutunut Århusin yleissopimuksessa).

<sup>61</sup> Ks. esim. tuomio 20.1.2022, komissio v. Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, 30 ja 34 kohta). Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että koska perusasetuksen 3 artiklan säännökset ovat olennaisilta osiltaan samat kuin polkumyyntisopimuksen 3 artiklan määräykset, unionin tuomioistuin voi tulkita ensiksi mainittua viittaamalla WTO:n riitojenratkaisuelimen jälkimmäisestä esittämään tulkintaan.

<sup>62</sup> Tuomio Rusal Armenal, 47 ja 48 kohta.

## ***B Ensimmäisen valitusperusteen arviointi***

66. Väitteensä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei se voi päättää perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan väitetystä yhteensopimattomuudesta liittymispöytäkirjan 15 jakson kanssa, tueksi valittaja esittää kaksi eri perustelua. Yhtäältä valittaja väittää, että tuomiota Nakajima sovelletaan käsiteltävään asiaan. Toisaalta se väittää, että tuomiota Rusal Armenal ei sovelleta siihen.

67. Olisi mahdollista suorittaa tämä tarkastelu käänteisessä järjestyksessä ja arvioida ensin, voidaanko tuomiota Rusal Armenal soveltaa. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 64 kohdassa selitettiin, jos tähän vastataan myöntävästi, se tarkoittaisi automaattisesti, ettei tuomiota Nakajima sovelleta. Täydellisyyden vuoksi arvioin kuitenkin molempia perusteluja erikseen.

68. Ensimmäisessä perustelussaan valittaja väittää, että sen tilanne on rinnastettavissa tuomiolla Nakajima kyseessä olleeseen tilanteeseen. Se väittää, että vuoden 2001 ehdotus ja etenkin sen perustelujen 54 ja 55 kohta osoittavat unionin lainsäätäjän selkeän aikomuksen panna liittymispöytäkirjan 15 jakson d kohta täytäntöön perusasetuksessa.

69. Vuoden 2001 ehdotuksen merkityksellisyys voidaan hylätä varsin ytimekkäästi. Jos tuomiota Nakajima tulkitaan suppeasti, unionin tuomioistuin käyttää laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaansa vain, jos säädöksestä itsestään ilmenee nimenomaisesti, että unionin lainsäätäjän aikomuksena oli panna unionin oikeudessa täytäntöön tiettyjä velvoitteita, joihin unioni on sitoutunut WTO-sopimuksilla.<sup>63</sup>

70. Tällaista aikomusta panna liittymispöytäkirja täytäntöön ei voida osoittaa perusasetuksen osalta. Kuten komissio, väliintulijat, parlamentti ja neuvosto selittivät sekä kirjallisesti että istunnossa, vuoden 2001 ehdotuksella ei ole mitään yhteyttä perusasetuksen hyväksymiseen johtaneeseen lainsäädäntömenettelyyn tai sen 2 artiklan 7 kohtaan siinä muodossa kuin sitä sovellettiin tutkinnan aikana. Valittaja ei kyennyt kiistämään tätä selitystä. Samanaikaisesti kyseisen säädöksen sanamuodossa sen enempää kuin valmisteluasiakirjoissakaan ei mainita mitään aikomusta panna täytäntöön liittymispöytäkirjan 15 jakso.

71. Jos tuomio Nakajima ymmärretään laajasti eli siten, että sen mukaan laillisuusvalvontaa on harjoitettava aina, kun unionin tuomioistuin voi päätellä, ettei lainsäätäjällä halunnut poiketa WTO-velvoitteistaan, valittajan väitettä WTO:n tasolla ilmaistuista aikomuksista ei kuitenkaan voida sivuuttaa täysin. Samanaikaisesti on katsottava, että oletettu aikomus, joka ilmaistaan ainoastaan yhdessä komissio laatimassa valmisteluasiakirjassa ja jota ei toisteta neuvoston toimessa, jolla unioni teki asianomaiset sitoumukset liittymispöytäkirjassa, tai toisen lainsäätäjän eli parlamentin toimesta, riittää tuskin ratkaisevan toteamuksen esittämiseen tästä. Kuten neuvosto perustellusti selitti istunnossa, kansainvälisten neuvottelujen kuluessa esitetyistä lausunnoista ei voida, ainakaan sellaisinaan, päätellä toimielinten sisäisesti hyväksymien toimien taustalla olevaa lainsäädäntöön liittyvää aikomusta.

72. Valittaja ei myöskään pystynyt esittämään mitään muuta viitettä unionin lainsäätäjän aikomuksesta olla poikkeamatta liittymispöytäkirjasta. Kuten parlamentti huomautti istunnossa, perusasetusta on muutettu useita kertoja vuodesta 2001 lähtien, toisin sanoen liittymispöytäkirjan voimaantulon jälkeen. Missään muutoksessa sen tekstiä ei ole muutettu

<sup>63</sup> Muistutan, että tuomio Nakajima koski tilannetta, jossa lainsäätäjän aikomus panna täytäntöön unionia sitova kansainvälinen oikeuteen perustuva velvoite ilmaistiin juuri siinä asiakirjassa, jolla kyseinen velvoite oli tarkoitus panna täytäntöön.

kuvastamaan liittymispöytäkirjan 15 jakson d kohdassa tarkoitetun 15 vuoden ajanjakson päättymistä, eikä muutossäädösten asiaa koskevista johdanto-osan perustelukappaleista tai valmisteluasiakirjoista löydy mitään viitettä aikomuksesta mukauttaa perusasetusta vastaavasti.<sup>64</sup>

73. Käsiteltävän asian tilanne eroaa siten tuomioon Nakajima johtaneesta tilanteesta. Ei voida katsoa, että unionin lainsäätäjän aikomuksena olisi ollut panna liittymispöytäkirja täytäntöön perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdassa, eikä voida päätellä, ettei se aikonut poiketa liittymispöytäkirjasta kyseisellä säännöksellä.

74. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa esittämä toteamus ei siten ole virheellinen.

75. Tästä päästäänkin valittajan esittämään toiseen perusteluun, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti, että tuomiota Rusal Armenal sovelletaan käsiteltävässä asiassa ja että sen perusteella voidaan katsoa, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan erityisluonnetta sovelletaan myös Kiinaan liittymispöytäkirjan 15 jakson d kohtaan sisältyvän ajanjakson päättymisen jälkeen.

76. Jos voidaan katsoa, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohta muodostaa erityissääntelyn, jonka unionin lainsäätäjä antoi Kiinasta peräisin olevan tuonnin normaaliarvon laskemista varten, kuten tuomiossa Rusal Armenal todettiin Armeniasta peräisin olevan tuonnin tapauksessa, laillisuusvalvonta ei nimittäin tule kyseeseen.

77. Tuomiossa Rusal Armenal tarkasteltiin sitä, onko asetuksen N:o 384/96 (tuolloin sovellettu perusasetus) 2 artiklan 7 kohta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan perustelukappaleiden kanssa, ymmärrettävä siten, että sen tarkoituksena on panna täytäntöön tiettyjä WTO:n polkumyyntisopimuksesta johtuvia velvoitteita.

78. Kyseisen tuomion perustelut voidaan tiivistää kolmeen vaiheeseen. Ensinnäkin unionin tuomioistuin tarkasteli sitä, oliko asetuksen N:o 384/96 johdanto-osan viides perustelukappale, jossa selitetään, että ”yhteisön lainsäädäntö olisi mahdollisimman hyvin saatettava [uuden polkumyyntisopimuksen] mukaiseksi”, riittävän täsmällinen, jotta se ilmentää yhteisön lainsäätäjän aikomusta panna kyseinen sopimus täytäntöön yhteisön oikeudessa. Unionin tuomioistuimen mukaan näin ei ollut.<sup>65</sup> Toiseksi unionin tuomioistuin tarkasteli nimenomaisesti asetuksen N:o 384/96 2 artiklan 7 kohtaa. Se huomautti kyseisen asetuksen johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenevän, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli ollut ottaa käyttöön ”erityinen normaaliarvon laskentaa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen

<sup>64</sup> 2 artiklan 7 kohdan a ja b alakohta löysivät paikkansa polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 22.12.1995 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 384/96 (EYVL 1996, L 56, s. 1) sen jälkeen, kun viimeksi mainittua muutettiin 27.4.1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 905/98 (EYVL 1998, L 128, s. 18). Kyseiseen versioon sisältyvässä 2 artiklan 7 kohdan b alakohdassa viitattiin jo nimenomaisesti Kiinaan yhdessä Venäjän kanssa. Vuonna 2000 eli 9.10.2000 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2238/2000 (EYVL 2000, L 257, s. 2) 2 artiklan 7 kohdan b alakohtaan lisättiin kolme muuta maata – Ukraina, Vietnam ja Kazakstan. Vuonna 2002 eli 5.11.2002 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1972/2002 (EYVL 2002, L 305, s. 1) Venäjä poistettiin 2 artiklan 7 kohdan b alakohdan tekstistä. Samoin tehtiin Ukrainalle vuonna 2005 21.12.2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2117/2005 (EUVL 2005, L 340, s. 17) tehdyllä muutoksella. Myöhemmillä muutoksilla (silloiseen) perusasetukseen, vuonna 2009 (polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 30.11.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1225/2009, EUVL 2009, L 343, s. 51) ja vuonna 2016 tehdyt kodifioinnit (asetus 2016/1036) mukaan luettuina, ei muutettu 2 artiklan 7 kohdan b alakohtaa tai Kiinan sisällymistä siihen, kunnes ”merkittäviä vääristymiä” koskeva menetelmä otettiin käyttöön polkumyynnillä muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annetun asetuksen (EU) 2016/1036 ja muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annetun asetuksen (EU) 2016/1037 muuttamisesta 12.12.2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/2321 (EUVL 2017, L 338, s. 1).

<sup>65</sup> Tuomio Rusal Armenal, 52 kohta.

järjestelmä muista kuin markkinatalousmaista – – peräisin olevaa tuontia varten”, eli järjestelmä, joka poikkeaa asetuksen N:o 384/96 2 artiklan 1–6 kohtaan sisältyvistä normaaliarvon laskemista koskevista tavanomaisista säännöistä.<sup>66</sup> Lopuksi unionin tuomioistuin totesi, ettei polkumyymntisopimukseen sisälly erityissääntöjä muista kuin markkinatalousmaista. Asetuksen N:o 384/96 2 artiklan 7 kohdan ja polkumyymntisopimuksen 2 artiklan ei siten voitu katsoa vastaavan toisiaan.<sup>67</sup> Näin ollen unionin tuomioistuin päätteli, että asetuksen N:o 384/96 2 artiklan 7 kohta ”ilmentää unionin lainsäätäjän tahtoa ottaa kyseessä olevalla alalla käyttöön unionin oikeusjärjestyksessä noudatettava omanlainen lähestymistapa”.<sup>68</sup>

79. Voidaanko tätä päättelyä soveltaa automaattisesti käsiteltävän asian tilanteeseen?

80. Ensinnäkin asetus N:o 384/96 (tuomiossa Rusal Armenal sovellettu perusasetus) korvattiin ensin asetuksella (EY) N:o 1225/2009 ja sitten asetuksella 2016/1036 (jota sovelletaan käsiteltävässä asiassa). Toiseksi tuomio Rusal Armenal koski Armeniasta eikä Kiinasta peräisin olevaa tuontia. Unionin tuomioistuin tarkasteli siten asetusta N:o 384/96 koskevan laillisuusvalvonnan mahdollisuutta polkumyymntisopimuksen muttei liittymispöytäkirjan valossa.

81. Tuomiota Rusal Armenal ei nähdäkseni voida soveltaa automaattisesti käsiteltävään asiaan. Kiinasta peräisiin olevaa tuontia koskevaa polkumyymntisääntelyä voidaan kuitenkin mielestäni luonnehtia unionille ominaiseksi lainsäädännölliseksi valinnaksi käyttämällä samaa logiikkaa, jota unionin tuomioistuin sovelsi tuomiossa Rusal Armenal.

82. Kun tarkastellaan näiden kahden tilanteen ensimmäistä eroavaisuutta, tuomiossa Rusal Armenal sovelletun perusasetuksen ja käsiteltävässä asiassa sovellettavan perusasetuksen asiaa koskevat säännökset eivät eroa toisistaan joitakin tämän tarkastelun kannalta merkityksettömiä näkökohtia lukuun ottamatta. Lisäksi asetuksen N:o 384/96 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa, jota tarkasteltiin tuomiossa Rusal Armenal, selitetään, että sen tarkoituksena oli saattaa yhteisön johdettu oikeus ”mahdollisimman hyvin” (englanniksi ”as far as possible”) polkumyymntisopimuksen mukaiseksi. Sitä vastoin asetuksen 2016/1036 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan unionin lainsäädäntö olisi ”mahdollisimman hyvin” tai niin pitkälti kuin mahdollista (englanniksi ”to the best extent possible”) saatettava polkumyymntisopimuksen mukaiseksi.<sup>69</sup> En näe näissä sanamuodoissa mitään merkittävää eroa. Näin voidaan tehdä sama päätelmä kuin tuomiossa Rusal Armenal eli se, että unionin aikomuksena oli soveltaa polkumyymntisopimusta muttei välttämättä kaikkia sen määräyksiä.

83. Toinen ero tuomiossa Rusal Armenal tarkastellun tilanteen ja käsiteltävän asian tilanteen välillä voi olla se, että tällä kertaa perusasetuksen pätevyttä pyritään arvioimaan WTO:n (merkittävän) jäsenen liittymispöytäkirjan eikä polkumyymntisopimuksen perusteella.

84. Tämä ero voi olla merkityksellinen useilla tavoilla. Yhtäältä tuomiossa Rusal Armenal esitettyä argumenttia, jonka mukaan polkumyymntisopimukseen ei sisälly erityissääntöjä muista kuin markkinatalousmaista, jolloin sitä ei voida katsoa pannun täytäntöön perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdalla, ei voida soveltaa, jos laillisuusvalvontaa harjoitetaan liittymispöytäkirjan valossa. Liittymispöytäkirjan 15 jakson d kohdassa käytetään sanamuotoa ”markkinatalous”, ja sen 15 jakson a kohdassa määrätään Kiinasta peräisin olevan tuonnin erilliskohtelun valitsemisesta

<sup>66</sup> Ibid., 47 kohta.

<sup>67</sup> Ibid., 50 kohta.

<sup>68</sup> Ibid., 47–50 ja 53 kohta.

<sup>69</sup> Näiden kahden asetuksen välillä ei ole eroa kaikissa kieliversioissa. Esimerkiksi saksan-, hollannin- ja italiankielisisä versioissa asetusten välillä on ero, mutta sitä ei ole espanjan-, ranskan- ja portugalinkielisisä versioissa.



tietyin edellytyksin.<sup>70</sup> Tämä tukee näkemystä, jonka mukaan perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b alakohdalla ja saman kohdan a alakohdassa sovelletulla menetelmällä, joka koskee normaaliarvon laskemista muiden kuin markkinatalousmaiden tapauksessa, pannaan täytäntöön liittymispöytäkirja Kiinan osalta.

85. Toisaalta, vaikka perusasetuksen (eri versioissaan) johdanto-osan perustelukappaleissa kehoitettiin saattamaan unionin lainsäädäntö ”mahdollisimman hyvin” polkumyynnisopimuksen mukaiseksi, yhdessä sen johdanto-osan perustelukappaleessa ei mainita liittymispöytäkirjaa. Tämän perusteella voidaan katsoa, että Kiinasta peräisin olevan tuonnin normaaliarvon laskemista koskeva sääntely on unionin oikeusjärjestyksessä noudatettava omanlainen sääntely ja ettei sen tarkoituksena ole panna kyseistä pöytäkirjaa täytäntöön.

86. Jos lisäksi otetaan huomioon toimielinten istunnossa esittämät väitteet, joiden mukaan Kiinan omanlainen kohtelu unionissa edelsi sen liittymistä WTO:hon eikä muuttunut sen jälkeen, olen taipuvainen tulkitsemaan perusasetuksen 2 artiklan 7 kohtaa unionissa Kiinan osalta noudatettavana omanlaisena sääntelynä liittymispöytäkirjan olemassaolosta ja sitovasta luonteesta huolimatta.

87. Tämä päätelmä oikeuttaa unionin yleisen tuomioistuimen päätöksen olla käyttämättä laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaansa.

88. Lisäksi polkumyynnisopimuksen tapaan liittymispöytäkirja muodostaa WTO-sopimusten erottamattoman osan.<sup>71</sup> Sellaisena sitä on kohdeltava aivan kuten mitä tahansa muuta näiden sopimusten osaa. Kuten sekä unionin yleisen tuomioistuimen menettely<sup>72</sup> että käsiteltävän asian istunto vahvistavat, valittaja ei kiistä tätä. Näin ollen WTO-järjestelmän joustavaa luonnetta, jota käytetään perusteena tuomioistuimen laillisuusvalvonnasta pidättymiselle, voidaan soveltaa myös liittymispöytäkirjaan.

89. Tuomion Rusal Armenal logiikan sovellettavuudesta Kiinasta peräisin olevaan tuontiin on lisäksi olemassa selkeä ja äskettäinen ennakkotapaus. Tarkastelematta Armenian ja Kiinan tilanteiden mahdollisia eroja unionin tuomioistuin tukeutui tuomioon Rusal Armenal tuomiossaan Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals v. komissio.<sup>73</sup> Käsitellessään argumentteja, jotka olivat käytännössä samansisältöisiä kuin valittajan käsiteltävässä asiassa esittämät, unionin tuomioistuin katsoi, ettei liittymispöytäkirjan 15 jaksoon voitu vedota täytäntöönpanoasetuksen,

<sup>70</sup> Kuten Zang huomauttaa, ”kaikissa aiemmissa tapauksissa, joissa muut kuin markkinatalousmaat – nimittäin Puola, Romania ja Unkari – ovat liittyneet vuoden 1947 GATT-sopimukseen, on käytetty samankaltaisia määräyksiä kuin 15 jakson määräykset; yhdessä niistä ei kuitenkaan viitattu nimenomaisesti markkinatalousolosuhteisiin tai muihin kuin markkinatalousolosuhteisiin. Siten – – 15 jakso on ensimmäinen WTO:n määräys, jossa käytetään nimenomaisesti näitä käsitteitä”. Zang, M.Q., ”The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?”, *International and Comparative Law Quarterly*, osa 58, huhtikuu 2009, s. 321–351, sivulla 324 ja 325.

<sup>71</sup> Ks. esim. Kiinan liittymispöytäkirjan I osan 1.2 kohta (jonka mukaan pöytäkirja ”on erottamaton osa WTO-sopimusta”. Ks. analogisesti myös tuomio 19.9.2019, Zhejiang India Pipeline Industry v. komissio (T-228/17, EU:T:2019:619, 97 kohta) (jonka mukaan Kiinan liittymispöytäkirja ”kuuluu WTO:n yhteydessä tehtyjen sopimusten kokonaisuuteen”) ja tuomio 5.5.2021, Acron ym. v. komissio (T-45/19, ei julkaistu, EU:T:2021:238, 105 kohta) (jonka mukaan Venäjän liittymispöytäkirja on erottamaton osa WTO-sopimusta). On korostettava, ettei tämä kohtelu ole ominaista ainoastaan liittymispöytäkirjoille, koska WTO:n perustamissopimuksen II artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että kyseisen sopimuksen liitteisiin 1, 2 ja 3 sisältyvät sopimukset ja niihin liittyvät oikeudelliset asiakirjat ”ovat erottamaton osa” sopimusta.

<sup>72</sup> Valituksenalaisen tuomion 63 kohta (jossa selitetään, että ”valittaja vahvisti istunnossa, ettei se väittänyt, että WTO-sopimuksilla tai liittymispöytäkirjalla oli yleisesti välitön oikeusvaikutus”).

<sup>73</sup> Tuomio 5.5.2022, Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals v. komissio (C-718/20 P, EU:C:2022:362).

jossa sovelletaan perusasetuksen 2 artiklan 7 kohtaa Kiinasta peräisin olevaan tuontiin, pätevyysriittauttamiseksi, koska kyseinen artikla ilmentää unionin oikeusjärjestyksessä noudatettavaa omanlaista lähestymistapaa.<sup>74</sup>

90. Tuomio Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals v. komissio koski eittämättä tosiseikkoja, jotka erosivat hieman käsiteltävän asian tosiseikoista. Toisin kuin käsiteltävässä asiassa, tutkinta aloitettiin ennen liittymispöytäkirjan 15 jakson d kohtaan sisältyvän 15 vuoden ajanjakson päättymistä.<sup>75</sup>

91. Unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa tekemää päätelmää voidaan kuitenkin soveltaa laajemmin kuin vain tietyn yksittäistapauksen tosiseikkoihin: tuomion Rusal Armenal logiikan on katsottava soveltuvan perusasetuksen 2 artiklan 7 kohtaan yleisesti<sup>76</sup> eikä pelkästään siihen nimenomaiseen tosiseikkoja koskevaan ja oikeudelliseen kehykseen, jossa kyseinen tuomio annettiin. Ei ole viitteitä siitä, että unionin tuomioistuin olisi tuomiossa Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals v. komissio pitänyt tutkimuksen aloittamisajankohtaa merkityksellisenä.

92. Valittaja ei pystynyt istunnossa selittämään, miten tämä erilainen ajoitus johtaisi erilaiseen päätelmään, kuten siihen, että käsiteltävässä asiassa perusasetuksen 2 artiklan 7 kohta ei enää muodostaisi unionin oikeusjärjestyksessä noudatettavaa omanlaista sääntelyä.

93. Siten joulukuun 2016 jälkeenkin perusasetuksen 2 artiklan 7 kohtaa on pidettävä unionin oikeusjärjestyksessä noudatettavana omanlaisena sääntelynä, jossa tietyistä maista, Kiina mukaan lukien, peräisin olevan tuonnin normaaliarvo lasketaan eri tavalla.

94. Se, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan, sellaisena kuin sitä sovelletaan Kiinasta peräisin olevaan tuontiin, muodostaa erityisen unionin sääntelyn, ei kuitenkaan itsessään merkitse sitä, että tämä sääntely on liittymispöytäkirjan 15 jakson vastainen. Se tarkoittaa vain, että unionin tuomioistuin voi päättää pidäytyä harjoittamasta unionin sääntelyn ja liittymispöytäkirjan 15 jakson yhteensopivuuteen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

95. Näin ollen on katsottava, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan luonne omanlaisena unionin sääntelynä on syy, jonka perusteella unionin tuomioistuin voi pidäytyä valvomasta toimielinten toimien lainmukaisuutta liittymispöytäkirjaan nähden ennen sen 15 jakson d kohtaan sisältyvän ajanjakson päättymistä tai sen jälkeen. Samasta syystä unionin tuomioistuimen tehtävä ei ole tulkita liittymispöytäkirjan 15 jakson d kohdan vaikutuksia sen määrittämiseksi, oliko kyseinen määräys, ja jos niin miltä osin, edelleen voimassa 11.12.2016

<sup>74</sup> Ibid., 88, 89 ja 91 kohta.

<sup>75</sup> Ibid., 18 kohta (jossa selitetään, että komissio aloitti toimenpiteiden voimassaolon päättymisestä johtuvan tarkastelun 10.12.2016).

<sup>76</sup> Tuomion Rusal Armenal ymmärtäminen tuomioksi, jossa perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdalla luotua koko järjestelmää luonnehditaan unionin lainsäätäjälle ominaiseksi valinnaksi kyseisessä artiklassa mainittujen maiden osalta, auttaa jättämään muut kyseisen asian ja käsiteltävän asian eroavaisuudet huomiotta. Armenia nimittäin mainittiin perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan a alakohdassa niiden muiden kuin markkinatalousmaiden joukossa, joihin vertailumaamenetelmää aina sovellettiin. Kiina puolestaan mainitaan perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan b alakohdassa, jossa edellytetään vertailumaamenetelmän käyttämistä aina, kun kyseinen yhteistyötä tekevä vientiä harjoittava tuottaja ei pysty osoittamaan, että ”kyseinen tuottaja – – [toimii] [kyseisen säännöksen c alakohdassa tarkoitetuissa] markkinatalousolosuhteissa asianomaisen samankaltaisen tuotteen valmistuksen ja myynnin osalta”.

jälkeen ja antoivatko nämä mahdollisesti edelleen voimassa olevat osat komissiolle mahdollisuuden käyttää vertailumaamenetelmää valittajan kaltaisten kiinalaisten tuottajien tuonnin normaaliarvon laskemiseen.<sup>77</sup>

96. Tästä seuraa, ettei ole mitään syytä katsoa, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa esittämä päätelmä on virheellinen.

97. Tarkastelen vielä lyhyesti valittajan toissijaisesti esittämää väitettä, joka koskee tuomioissa Nakajima ja Fediol tarkasteltuihin poikkeuksiin nähden erillisen ”kolmannen poikkeuksen” väitettyä olemassaoloa. Tämän väitteen osalta valittaja vetoaa jälleen vuoden 2001 ehdotukseen ja väittää, että on olennaista katsoa, että perusasetuksen 2 artiklan 7 kohtaa, joka oli voimassa ennen kyseisen ehdotuksen antamista, olisi tulkittava siten, ettei sitä enää sovellettu Kiinasta peräisin olevaan tuontiin 11.12.2016 lähtien.

98. Kuten olen jo selittänyt, en lähtökohtaisesti näe mitään syytä, miksi unionin tuomioistuin ei päättäisi muissa tilanteissa, jotka eroavat tuomioissa Nakajima ja Fediol tarkastelluista, harjoittaa laillisuusvalvontaa WTO:n oikeuden valossa. Tällaisen päätöksen taustalla olisi oltava arviointi, jonka mukaan on selvää, ettei unionin lainsäätäjän aikomuksena ollut poiketa WTO:n oikeudesta. Minun on kuitenkin myönnettävä, etten parhaalla tahdollanakaan pysty ymmärtämään, miten valittajan ehdotus ”kolmannesta poikkeuksesta” tarkasti ottaen toimisi tai miten se eroaa tuomiossa Nakajima tarkastellusta poikkeuksesta.

99. Käyttäen mielikuvitusta apua ainoa tapa, jolla voisin ymmärtää valittajan kirjallisesti ja istunnossa esittämät selitykset, on siten, että poikkeus ei liity kysymykseen perusasetuksen 2 artiklan 7 kohdan soveltamattomuudesta, joka johtuu sen liittymispöytäkirjan vastaisuudesta, vaan pikemminkin yhdenmukaista tulkintaa koskevaan kysymykseen. Kuten komissio istunnossa perustellusti painotti, kysymys yhdenmukaisesta tulkinnasta, joka esitettiin (ja hylättiin) unionin yleisessä tuomioistuimessa, ei ole muutoksenhaun kohteena.<sup>78</sup> Unionin tuomioistuin ei siten voi tarkastella tätä väitettä.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Täydellisyyden vuoksi lisään, ettei WTO:n riitojenratkaisuelin ole toistaiseksi antanut ratkaisua liittymispöytäkirjan 15 jakson d kohtaan sisältyvän ajanjakson päättymisen vaikutuksista ja mahdollisuudesta käyttää sen jälkeen menetelmää, joka ei perustu tiukkaan vertailuun Kiinan kotimaisten hintojen tai kustannusten kanssa, joko liittymispöytäkirjan tai polkumyntisopimuksen perusteella. Vaikka Kiina aloitti riidan unionia vastaan välittömästi liittymispöytäkirjaan sisältyvän ajanjakson päättymisen jälkeen kesäkuussa 2019, se pyysi tämän riidan käsittelyn keskeyttämistä. Asiaa EU – Price Comparison Methodologies (WT/DS516), joka koski juuri tätä kysymystä, varten perustetun WTO:n paneelin toimeksianto päättyi 15.6.2020 (ks. WTO:n sihteeristön samana päivänä julkaisema tiedote WT/DS516/14). Lähemmin ks. Zhou, W. ja Qu, X., ”Confronting the ‘Non-Market Economy’ Treatment: The Evolving World Trade Organisation Jurisprudence on Anti-Dumping and China’s Recent Practices”, *Journal of International Dispute Settlement*, osa 13(3), 2022, s. 1–22, s. 6 ja 7. Voimassaolon päättymisen vaikutuksista esitetään oikeuskirjallisuudessa erilaisia näkemyksiä. Joidenkin mukaan mikään ei ole muuttunut, koska ainoastaan 15 jakson a kohdan ii alakohdan voimassaolo päättyi, mutta 15 jakson a kohtaa ja sen i alakohtaa sovelletaan edelleen, mutta tämän seurauksena todistustaakka, jota edellytetään polkumyntisopimuksen 2 artiklaan sisältyvistä normaaliarvon laskentasäännöistä poikkeamiselle, kääntyi. Toisten mukaan taas 15 jakson a kohdan ii alakohdan voimassaolon päättymisen vaikuttaa koko a kohtaan. Osa puolestaan katsoo valittajan tapaan, että kyseisen ajanjakson päättymisestä lähtien Kiinaa olisi varauksettomasti pidettävä markkinatalousmaana. Ks. mm. Graafsma, F. ja Kumashova, E., ”In re China’s Protocol of Accession and the Anti-Dumping Agreement: Temporary Derogation or Permanent Modification?”, *Global Trade and Customs Journal*, osa 9(4), 2014, s. 154–159; Lee, J., ”China’s Nonmarket Economy Treatment and US Trade Remedy Actions”, *Journal of World Trade*, osa 51(3), 2017, s. 495–516; Suse, A., ”Old Wine in a New Bottle: the EU’s Response to the Expiry of Section 15(a)(ii) of China’s WTO Protocol of Accession”, *Journal of International Economic Law*, osa 20(4), 2017, s. 951–977 ja ”China: NME at the Gates? Article 15 of China’s WTO Accession Protocol: A multi-perspective analysis”, Research Paper, European Institute for Asian Studies, Bryssel, 2016.

<sup>78</sup> Valituksenalaisen tuomion 68 kohta. Nähdäkseni on kuitenkin outoa, että unionin yleinen tuomioistuin ei pitäisi yhdenmukaista tulkintaa mahdollisena ennen sen määrittämistä, millaiseen lopputulokseen tällainen tulkinta johtaisi.

<sup>79</sup> Kuten ilmenee unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 169 artiklan 2 kohdasta (jonka mukaan valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä kaikilta osin tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi). Ks. vastaavasti myös tuomio 19.9.2013, EFIM v. komissio (C-56/12 P, ei julkaistu EU:C:2013:575, 97 kohta) (jossa muutoksenhakumenettelyssä jätettiin tutkimatta väite, jossa ei riitautettu unionin yleisen tuomioistuimen esittämiä päätelmiä).

100. Haluan kuitenkin tuoda esille näkemykseni, jonka mukaan samoja syitä, joiden perusteella unionin tuomioistuin voi pidättäytyä käyttämästä laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaansa, on sovellettava yhtä lailla unionin tuomioistuimen velvoitteeseen tulkita unionin lainsäädäntöä (tässä perusasetusta) WTO:n oikeuden (tässä liittymispöytäkirjan) mukaisesti. Kuten unionin oikeusjärjestyksen sisäisessä osassa katsotaan, yhdenmukaista tulkintaa koskeva velvoite edellyttää, että tulkinnasta vastaava tuomioistuin tekee kaiken mahdollisen löytääkseen ratkaisun, joka on sen unionin oikeussäännön mukainen, johon nähden se tulkitsee kansallista oikeussääntöä.<sup>80</sup>

101. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa unionin tuomioistuimen olisi tehtävä kaikki mahdollinen tulkitakseen unionin oikeutta WTO:n oikeuden valossa ainoastaan sillä rajoituksella, ettei unionin oikeutta tulkita ”contra legem”. Jos unionin tuomioistuimen käsitys WTO:n oikeudesta eroaisi sitten unionin lainsäätäjän käsityksestä tai jos unionin lainsäätäjä tosiasiallisesti halusi poiketa WTO:n oikeudesta muttei tuonut sitä nimenomaisesti ilmi (minkä ei pitäisi olla yllätys), yhdenmukainen tulkinta estäisi käyttämästä tarvittavaa harkintavaltaa, jonka nojalla poliittiset toimitukset voisivat käyttää kaikkia niitä DSU:n ominaisuuksia, jotka sallivat poliittisen liikkumavaran. Tämä olisi ristiriidassa unionin tuomioistuimen laillisuusvalvontaa koskevan toimivallan rajoittamisen perusteen kanssa.

102. Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa esittämä toteamus ei ole nähdäkseni myöskään virheellinen.

## VII Ratkaisuehdotus

103. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen.

<sup>80</sup> Ks. esim. tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 119 kohta) ja tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 27 kohta). Unionin tuomioistuin edellyttikin 17.4.2018 antamassaan tuomiossa Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), että kansallinen tuomioistuin jättää soveltamatta olemassa olevaa kansallista oikeuskäytäntöä, joka edellyttäisi, että se ”katsoo, että sen on mahdoton tulkita kansallista säännöstä unionin oikeuden mukaisesti”.