Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
TAMARY ĆAPETY
przedstawiona w dniu 17 listopada 2022 r.[1]

Sprawa C-123/21 P

Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Dumping – Ustalenie wartości normalnej – Metoda państwa analogicznego – Artykuł 2 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2016/1036 – Sekcja 15 Protokołu przystąpienia Chin do WTO – Uprawnienie do kontroli sądowej – Wyrok Nakajima/Rada

I. Wprowadzenie

1. Przedmiotem niniejszej sprawy jest odwołanie wniesione przez spółkę Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd (zwaną dalej „wnoszącą odwołanie"), w którym zwraca się ona do Trybunału Sprawiedliwości o uchylenie wyroku Sądu z dnia 16 grudnia 2020 r., Changmao Biochemical Engineering/Komisja,[2] (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"). Wyrokiem tym Sąd oddalił złożoną przez wnoszącą odwołanie skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/921 (zwanego dalej „spornym rozporządzeniem")[3], w którym utrzymano cła antydumpingowe na dokonywany przez wnoszącą odwołanie przywóz kwasu winowego z Chin.

2. W części odwołania będącej przedmiotem zainteresowania niniejszej opinii[4] wnosząca odwołanie kwestionuje w istocie poczynione przez Sąd ustalenie, zgodnie z którym nie może on badać zgodności z prawem art. 2 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2016/1036 (zwanego dalej „rozporządzeniem podstawowym")[5], w świetle porozumień Światowej Organizacji Handlu (zwanej dalej „WTO"), a konkretnie sekcji 15 Protokołu przystąpienia Chin do WTO[6] (zwanym dalej „protokołem przystąpienia"). W rozpatrywanym odesłaniu poruszono więc istotne kwestie dotyczące zakresu przysługującego Trybunałowi uprawnienia do kontroli sądowej aktów instytucji Unii w świetle prawa WTO.

1 Język oryginału: angielski.

2 T-541/18, niepublikowany, EU:T:2020:605.

3 Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 28 czerwca 2018 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz kwasu winowego pochodzącego z Chińskiej Republiki Ludowej w następstwie przeglądu wygaśnięcia zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1036 (Dz.U. 2018, L 164, s. 14).

4 Trybunał zwrócił się z wnioskiem, abym w swojej opinii skupiła się wyłącznie na zarzucie pierwszym.

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz.U. 2016, L 176, s. 21).

6 Światowa Organizacja Handlu, Protokół przystąpienia Chińskiej Republiki Ludowej (WT/L/432, 23 listopada 2001 r.).

II. Okoliczności powstania sporu

3. W dniu 7 grudnia 1995 r. rząd Chin złożył wniosek o przystąpienie do porozumienia ustanawiającego WTO na podstawie art. XII owego porozumienia. Tego samego dnia ustanowiono grupę roboczą WTO ds. przystąpienia, której zadanie polegało na uzgodnieniu warunków przystąpienia akceptowalnych dla Chin i wszystkich członków WTO. Komisja Europejska brała udział w tych negocjacjach w imieniu Unii i jej państw członkowskich.

4. W dniu 1 grudnia 2001 r. Chiny przystąpiły do WTO. W kontekście procesu przystąpienia państwo to przyjęło na siebie szereg zobowiązań, które zostały ujęte w protokole przystąpienia. Rzeczony protokół przewiduje między innymi system obliczania wartości normalnej w dochodzeniach antydumpingowych, który różni się od zasad zawartych w porozumieniu antydumpingowym WTO (zwanym dalej „porozumieniem antydumpingowym").

5. Dokładniej rzecz ujmując, w sekcji 15 lit. a) protokołu przystąpienia określono zasady ustalania wartości normalnej w postępowaniach antydumpingowych, które umożliwiają organowi dochodzeniowemu członka WTO skorzystanie z metody nieopartej na ścisłym porównaniu z krajowymi cenami i kosztami w Chinach. Posługiwanie się tą metodą ma znaczenie praktyczne, ponieważ oznacza, że ceny i koszty chińskiego producenta mogą zostać pominięte przez organ dochodzeniowy, co nie pozwala uzyskać dokładnego obrazu rzeczywistej wartości normalnej odnośnego produktu.

6. Niemniej jednak na podstawie sekcji 15 lit. d) protokołu przystąpienia ten system miał częściowo przestać obowiązywać z upływem 15 lat od daty przystąpienia Chin do WTO. Nastąpiło to w dniu 11 grudnia 2016 r.

7. W dniu 19 kwietnia 2017 r., a zatem – co do czego strony nie pozostają w sporze – po upływie 15-letniego okresu, o którym mowa w protokole przystąpienia[7], Komisja opublikowała zawiadomienie o wszczęciu przeglądu wygaśnięcia środków antydumpingowych stosowanych względem przywozu kwasu winowego pochodzącego z Chin[8].

8. W tym zawiadomieniu Komisja poinformowała zainteresowane strony, że zgodnie z art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego wartość normalna zostanie ustalona na podstawie tak zwanej metody państwa analogicznego[9]. Skorzystanie z owej metody w tym postępowaniu było możliwe ze względu na fakt, że Chiny zostały w sposób prawnie wiążący sklasyfikowane, w art. 2 ust. 7 lit. b) rozporządzenia podstawowego, obok „jakiegokolwiek kraju o gospodarce nierynkowej, któr[y] jest członkiem WTO".

9. W praktyce zastosowanie metody państwa analogicznego umożliwia obliczenie wartości normalnej przywozu na podstawie cen w państwie trzecim posiadającym gospodarkę rynkową, a nie na podstawie krajowych cen i kosztów w kraju wywozu, które to ceny i koszty uważa się za nieustalone w warunkach gospodarki rynkowej[10]. W świetle art. 2 ust. 7 lit. b) rozporządzenia

[7] Należy zauważyć, że o ile wszystkie strony zgodziły się na rozprawie co do tego, iż dochodzenie wszczęto po upływie 15-letniego okresu przewidzianego w protokole przystąpienia, o tyle ujawniły się rozbieżności, nawet między instytucjami Unii, odnośnie do kwestii skutków jego upływu.

[8] Zawiadomienie o wszczęciu przeglądu wygaśnięcia środków antydumpingowych stosowanych względem przywozu kwasu winowego pochodzącego z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. 2017, C 122, s. 8).

[9] Ibidem, pkt. 5.2.2.

[10] Aby zapoznać się z omówieniem praktycznych problemów związanych ze stosowaniem metody państwa analogicznego, zob. M.Q. Zang, The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, 2009, s. 321–351, tu: s. 326–330.

podstawowego posłużenie się tą metodą jest konieczne, chyba że producenci objęci dochodzeniem są w stanie wykazać, iż warunki gospodarki rynkowej przeważają w stosunku do nich pod względem produkcji i sprzedaży podobnego, odnośnego towaru. Metoda państwa analogicznego różni się zatem od metody standardowej, określonej w art. 2 ust. 1–6 rozporządzenia podstawowego, w myśl której wartość normalna jest obliczana na podstawie krajowych cen i kosztów w kraju wywozu.

10. Komisja poinformowała wnoszącą odwołanie, pozostałych producentów eksportujących w Chinach oraz rząd chiński o wszczęciu tego przeglądu i o swym zamiarze skorzystania z metody przewidzianej w art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego. Żadna z tych stron nie współpracowała w tym dochodzeniu przeglądowym.

11. W dniu 28 czerwca 2018 r. Komisja przyjęła sporne rozporządzenie, w którym utrzymała cła [11]. Jeśli chodzi o istnienie dumpingu, Komisja obliczyła wartość normalną zgodnie z art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego [12].

III. Skarga do Sądu

12. Pismem z dnia 12 września 2018 r. wnosząca odwołanie wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia. Na jej poparcie wnosząca odwołanie przytoczyła szereg argumentów, w tym podniosła zasadniczo, że wartość normalna przywozu wytwarzanego przez nią kwasu winowego powinna była zostać obliczona na podstawie art. 2 ust. 1–6 rozporządzenia podstawowego, ponieważ regulacja zawarta w jego art. 2 ust. 7 lit. b) [a zatem również metoda państwa analogicznego przewidziana w art. 2 ust. 7 lit. a)] przestała mieć zastosowanie do przywozu z Chin wraz z upływem 15-letniego okresu, o którym mowa w sekcji 15 lit. d) protokołu przystąpienia.

13. Ten argument sprowadzał się więc do stwierdzenia, że art. 2 ust. 7 lit. b) rozporządzenia podstawowego, jako sprzeczny z protokołem przystąpienia, nie może być stosowany do przywozu z Chin po dniu 11 grudnia 2016 r. W związku z tym wnosząca odwołanie utrzymuje, że Komisja nie mogła posłużyć się metodą państwa analogicznego wobec „braku podstawy prawnej do zastosowania art. 2 ust. 7" w przedmiotowym dochodzeniu.

14. W dniu 16 grudnia 2020 r. Sąd wydał zaskarżony wyrok. Przypomniał on w nim, że „z uwagi na swój charakter i cel porozumienia WTO nie znajdują się co do zasady pośród przepisów, w świetle których może być oceniana zgodność z prawem aktów instytucji Unii" [13].

15. Wnosząca odwołanie nie kwestionuje tego wniosku mającego charakter ustalenia „co do zasady". Twierdzi ona natomiast, że jej sytuacja jest objęta zakresem, jak sama to ujmuje, „pierwszego wyjątku" od owej reguły, który został sformułowany w wydanym przez Trybunał wyroku Nakajima [14].

[11] Motyw 181 spornego rozporządzenia.

[12] Ibidem, motyw 45.

[13] Punkt 58 zaskarżonego wyroku.

[14] Wyrok z dnia 7 maja 1991 r., Nakajima/Rada, C-69/89, EU:C:1991:186, pkt 29–32, zwany dalej „wyrokiem Nakajima" (przy czym obecnie wyrok Nakajima rozumie się najpewniej w taki sposób, w jaki sformułowane w nim wnioski zostały przedstawione w wyroku z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 111).

16. W zaskarżonym wyroku Sąd wskazał, że w orzecznictwie uznaje się, iż kontrola zgodności z prawem aktu Unii w świetle porozumień WTO jest dopuszczalna w dwóch sytuacjach. Chodzi tu, po pierwsze, o przypadek, w którym „Unia miała zamiar wdrożyć szczególne zobowiązanie przyjęte w ramach tych porozumień”[15] (Trybunał uznał, że tak właśnie było w sytuacji analizowanej w wyroku Nakajima), oraz, po drugie, o przypadek, „w którym odnośny akt prawa Unii wyraźnie odsyła do konkretnych postanowień tych porozumień”[16] (jak miało to miejsce w okolicznościach, na tle których wydano wyrok Fediol[17]).

17. Wnosząca odwołanie nie podnosiła, że zastosowanie znajduje wyrok Fediol, a to ze względu na fakt, iż przedmiotowe akty prawa Unii nie odsyłają wyraźnie do prawa WTO.

18. Sąd orzekł, powoławszy się na wyrok Rusal Armenal[18], że wyrok Nakajima nie znajduje zastosowania, ponieważ art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego stanowi przejaw zamiaru wprowadzenia przez prawodawcę „szczególnego systemu ustanawiającego szczegółowe przepisy dotyczące obliczania wartości normalnej w stosunku do przywozu z krajów nieposiadających gospodarki rynkowej, w tym z Chińskiej Republiki Ludowej”[19].

19. Pomocniczo wnosząca odwołanie przytoczyła w postępowaniu przed Sądem drugi argument, zgodnie z którym w razie uznania, że wyrok Nakajima nie ma zastosowania, należy jej umożliwić skorzystanie z „trzeciego wyjątku”[20]. Wnosząca odwołanie utrzymywała, że powinna móc „powołać się bezpośrednio na postanowienia umowy międzynarodowej […], w przypadku gdy owa umowa międzynarodowa dopuszcza odstępstwo od zasady ogólnej, a w prawie Unii korzysta się z tej możliwości, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie”[21]. Sąd odrzucił tę linię argumentacji, ponieważ, po pierwsze, nie przyjął, że ma do czynienia z sytuacją inną niż ta, którą analizowano w wyroku Nakajima, oraz, po drugie, nie stwierdził, iż należy dopuścić istnienie takiej „nowej” sytuacji[22].

20. W konsekwencji Sąd orzekł, że wnosząca odwołanie nie może się powoływać na protokół przystąpienia, aby sprzeciwić się zastosowaniu art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego[23]. Między innymi z tej właśnie przyczyny Sąd oddalił skargę wnoszącej odwołanie.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

21. W odwołaniu wniesionym do Trybunału w dniu 26 lutego 2021 r. wnosząca odwołanie zwraca się o uchylenie zaskarżonego wyroku, uwzględnienie żądań podniesionych przez nią w jej skardze do Sądu i o stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono

15 Punkt 60 zaskarżonego wyroku.

16 Ibidem.

17 Wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r., Fediol/Komisja, 70/87, EU:C:1989:254, pkt 19–23, zwany dalej „wyrokiem Fediol” [w tym przypadku akt Unii odsyłał wyraźnie do norm prawa międzynarodowego wynikających z Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (zwanego dalej „GATT”), w związku z czym Trybunał uznał, że może skorzystać z przysługującego mu uprawnienia do dokonania wykładni odpowiednich postanowień GATT].

18 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, zwany dalej „wyrokiem Rusal Armenal”.

19 Punkt 65 zaskarżonego wyroku.

20 Sytuację analizowaną w wyroku Nakajima wnosząca odwołanie określa mianem pierwszego wyjątku, natomiast sytuację analizowaną w wyroku Fediol – mianem drugiego wyjątku. Jeśli chodzi o błędne użycie słowa „wyjątek” w kontekście wyroków Nakajima i Fediol, zob. pkt 46 i nast. niniejszej opinii.

21 Punkt 74 zaskarżonego wyroku.

22 Ibidem.

23 Ibidem, pkt 67.

wnoszącej odwołanie, a także o obciążenie Komisji i spółek Distillerie Bonollo SpA, Industria Chimica Valenzana SpA oraz Caviro Extra SpA (zwanych dalej „interwenientami") kosztami poniesionymi przez wnoszącą odwołanie w ramach niniejszego odwołania i w sprawie T-541/18.

22. Zarzut pierwszy jest skierowany zasadniczo przeciwko trzem punktom zaskarżonego wyroku. Są to odpowiednio pkt 64 (w którym stwierdzono, że wyrok Nakajima nie znajduje zastosowania do sytuacji rozpatrywanej w niniejszej sprawie), pkt 65 (w którym powołano się na wyrok Rusal Armenal w celu stwierdzenia, że art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego wprowadza autonomiczne podejście stosowane w prawie Unii w odniesieniu do przywozu z krajów nieposiadających gospodarki rynkowej, w tym z Chin) i pkt 74 (w którym odrzucono przytoczone przez wnoszącą odwołanie argumenty dotyczące istnienia „trzeciego wyjątku").

23. Komisja, popierana przez interwenientów, wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

24. Na rozprawie w dniu 8 września 2022 r. wnosząca odwołanie, interwenienci, Parlament Europejski, Rada i Komisja przedstawili uwagi ustne.

V. Argumenty stron

25. Wnosząca odwołanie podnosi przede wszystkim, że art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego stanowi przejaw zamiaru wdrożenia w prawie Unii, w rozumieniu wyroku Nakajima, skutków upływu terminu zakreślonego w sekcji 15 lit. d) protokołu przystąpienia.

26. Na poparcie tego argumentu wnosząca odwołanie powołuje się przede wszystkim na pkt 54 i 55 uzasadnienia wniosku Komisji dotyczącego decyzji Rady w sprawie przystąpienia Chin do WTO, który został wydany w 2001 r. (zwanego dalej „wnioskiem z 2001 r.")[24]. W owych dwóch punktach jest mowa o metodzie obliczania wartości normalnej dla przywozu z Chin, przy czym w drugim z nich wyjaśniono, że „szczególne procedury postępowania w przypadkach dumpingu zarzucanego chińskim producentom, którzy mogą jeszcze nie działać w warunkach normalnej gospodarki rynkowej, pozostają w mocy przez okres 15 lat od przystąpienia Chin do WTO".

27. Zdaniem wnoszącej odwołanie to wyjaśnienie stanowi przejaw wyraźnego zamiaru prawodawcy Unii, w rozumieniu wyroku Nakajima, aby ograniczyć wyłącznie na okres 15 lat stosowanie w odniesieniu do Chin metody państwa analogicznego, o której mowa w art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego. Z tej przyczyny, jak twierdzi wnosząca odwołanie, Sąd naruszył prawo, gdy uznał, że nie może dokonać kontroli zgodności z prawem art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego w świetle sekcji 15 protokołu przystąpienia ze względu na brak zamiaru wdrożenia.

28. Wnosząca odwołanie utrzymuje również, że wyrok Rusal Armenal nie znajduje zastosowania w jej sytuacji. Jej zdaniem ów wyrok dotyczy wyłącznie kwestii stosowania art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego w kontekście szczególnej sytuacji Armenii. W związku z tym sformułowany przez Trybunał w wyroku Rusal Armenal wniosek, zgodnie z którym „art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego stanowi przejaw zamiaru przyjęcia w tej dziedzinie przez

[24] Wniosek dotyczący decyzji Rady określającej stanowisko Wspólnoty na Konferencję Ministerialną ustanowioną Porozumieniem ustanawiającym Światową Organizację Handlu w sprawie przystąpienia Chińskiej Republiki Ludowej do Światowej Organizacji Handlu [COM(2001) 517 wersja ostateczna]. Ten wniosek został przyjęty decyzjami Rady określającymi stanowisko Wspólnoty na Konferencję Ministerialną ustanowioną Porozumieniem ustanawiającym Światową Organizację Handlu w sprawie przystąpienia Chińskiej Republiki Ludowej i wydzielonego obszaru celnego Tajwanu, Peskadorów, wysp Kinmen i Matsu (Chińskie Tajpej) do Światowej Organizacji Handlu (biuletyn 10-2001, pkt 1.6.26).

prawodawcę unijnego podejścia właściwego dla porządku prawnego Unii”[25], odnosi się wyłącznie do sytuacji nieposiadających gospodarki rynkowej krajów niebędących członkami WTO. Dlatego też wnosząca odwołanie uważa, że Sąd błędnie rozciągnął ustalenia poczynione w tym wyroku na sytuację przywozu z Chin po wygaśnięciu protokołu przystąpienia Chin.

29. Pomocniczo wnosząca odwołanie zarzuca, że Sąd nie przyjął, iż zaistniały okoliczności pozwalające na dopuszczenie „trzeciego wyjątku”, odrębnego od tych, których dotyczyły wyroki Nakajima i Fediol. Na rozprawie rozwinęła ona ten argument. Wnosząca odwołanie wyjaśniła, że okoliczności niniejszej sprawy różnią się od sytuacji analizowanej w wyroku Nakajima, ponieważ art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego został uchwalony przed przystąpieniem Chin do WTO. W związku z tym konkretne sformułowania zawarte w pkt 54 i 55 uzasadnienia wniosku z 2001 r. należy rozumieć w ten sposób, że korzystanie z metody państwa analogicznego nie będzie już możliwe po upływie 15 lat od przystąpienia Chin do WTO.

30. Komisja i interwenienci, popierani na ustnym etapie postępowania przez Parlament i Radę, odrzucają ten tok rozumowania. Zasadniczo zauważają oni, że niniejsza sprawa nie wchodzi w zakres przesłanek określonych w wyroku Nakajima. Ich zdaniem wyjaśnienia zawarte we wniosku z 2001 r. są pozbawione znaczenia z punktu widzenia badania zamiaru przyjęcia przez prawodawcę Unii, w art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego, podejścia właściwego dla porządku prawnego Unii, jak zostało to uznane w wyroku Rusal Armenal. Według nich jedynymi źródłami istotnymi przy ustalaniu zamiaru wdrożenia przez prawodawcę Unii szczególnego zobowiązania podjętego w ramach porozumień WTO są motywy samego rozporządzenia podstawowego lub też inne dokumenty dotyczące procedury jego uchwalania lub nowelizacji.

31. Jak wyjaśniła Rada na rozprawie, ta instytucja jest zasadniczo w stanie „odgrywać podwójną rolę” – mianowicie podmiotu będącego jednym z prawodawców Unii oraz uczestnika negocjacji na szczeblu międzynarodowym. Z tej przyczyny oświadczenia złożone w toku negocjacji międzynarodowych nie mogą służyć objaśnieniu celu, jaki przyświecał prawodawcy w odniesieniu do aktów przyjętych na tej podstawie, a tym bardziej w odniesieniu do przyjmowanych lub zmienianych aktów, które nie wykazują związku z negocjowanym instrumentem prawa międzynarodowego.

32. Dlatego też Komisja, popierana na rozprawie przez Parlament i Radę, uznała, że dla zastosowania wyroku Nakajima konieczny jest wyraźny i precyzyjnie wyrażony zamiar prawodawcy Unii, aby wdrożyć szczególne zobowiązanie podjęte w ramach porozumień WTO. Tylko w takiej sytuacji prawodawca Unii sygnalizuje wolę poddania się kontroli sądowej ze strony Trybunału. Skoro zatem brak jest takiego zamiaru w odniesieniu do art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego, to ów przepis nie stanowi wyrazu woli prawodawcy Unii, aby wdrożyć sekcję 15 protokołu przystąpienia. W rezultacie ich zdaniem Trybunał nie jest właściwy do kontroli aktu instytucji w świetle owego protokołu.

[25] Wyrok Rusal Armenal, pkt 48.

VI. Ocena

A. Uwagi wstępne

33. Umowy międzynarodowe, których Unia jest stroną, takie jak porozumienia WTO, stanowią część porządku prawnego Unii i wiążą jej instytucje. W ramach owego porządku prawnego takie umowy międzynarodowe korzystają z pierwszeństwa przed aktami prawa wtórnego Unii. Wynika to z art. 216 ust. 2 TFUE oraz z orzecznictwa Trybunału [26].

34. W związku z tym umowy międzynarodowe, których Unia jest stroną, wiążą jej instytucje nie tylko na gruncie prawa międzynarodowego i obowiązującej w nim zasady pacta sunt servanda, lecz także na gruncie prawa konstytucyjnego Unii. Ich moc wiążąca wobec instytucji wynika z wyboru konstytucyjnego dokonanego przez Unię [27].

35. Drugi istotny wybór konstytucyjny odnosi się do przyznanego Trybunałowi uprawnienia do kontroli sądowej. W ramach porządku prawnego Unii do Trybunału należy „stwierdzanie, jakie jest prawo” [28], i zapewnianie, aby instytucje przestrzegały prawa. Już u zarania europejskiego projektu w traktatach przyznano Trybunałowi uprawnienia do kontroli sądowej aktów instytucji [29]. Obecnie są one wykonywane albo bezpośrednio, w drodze skarg o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE), albo pośrednio, w postępowaniu prejudycjalnym (art. 267 TFUE) i w przypadku podniesienia zarzutu niezgodności z prawem (art. 277 TFUE). Przede wszystkim jednak od ogłoszenia wyroku Foto-Frost [30] nie ulega już wątpliwości, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (rozumiany jako Sąd oraz Trybunał Sprawiedliwości) jest, w ramach porządku prawnego Unii, wyłącznie właściwy w zakresie kontroli zgodności z prawem aktów instytucji Unii [31].

36. Gdy zestawić ze sobą te dwie cechy porządku konstytucyjnego Unii, to okazuje się, że Trybunałowi przysługują uprawnienia do kontrolowania, czy instytucje Unii przestrzegają, w tym również przy dokonywaniu wyborów legislacyjnych, podjętych przez Unię zobowiązań wynikających z porozumień WTO, które stanowią część porządku prawnego Unii i które w związku wiążą je.

[26] Już w 1974 r. Trybunał orzekł, że umowy międzynarodowe zawierane przez Unię stanowią część jej porządku prawnego; zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 1974 r., Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 4, 5, w którym uznano, że układ o stowarzyszeniu zawarty przez (ówczesną) Wspólnotę z Grecją „jest zatem, w odniesieniu do Wspólnoty, aktem przyjętym przez instytucje […] [oraz że] [p]ostanowienia tego układu […] stanowią integralną część prawa wspólnotowego”. Później Trybunał potwierdził również, że wiążą one instytucje i korzystają z pierwszeństwa przed aktami prawa wtórnego Unii. Zobacz na przykład wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 42 (w odniesieniu do mocy wiążącej Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki podpisanej w Londynie w dniu 2 listopada 1973 r., uzupełnionej Protokołem z dnia 17 lutego 1978 r.).

[27] To właśnie ów wybór konstytucyjny jest przedmiotem sporu w niniejszej sprawie. Z tej przyczyny argumenty podnoszone przez niektóre instytucje podczas rozprawy, na przykład takie, w myśl których właściwość przysługuje wyłącznie organowi ds. rozstrzygania sporów WTO oraz w myśl których tylko on może orzekać o zgodności lub niezgodności aktów Unii z prawem WTO, są pozbawione znaczenia na potrzeby niniejszej sprawy. W ramach niniejszego odwołania rozpatrywana jest jedynie kwestia uprawnień Trybunału, na gruncie porządku konstytucyjnego Unii, do stwierdzenia istnienia takich rozbieżności.

[28] Posługuję się w tym miejscu sformułowaniem, którego użył sąd najwyższy Stanów Zjednoczonych w wyroku Marbury przeciwko Madisonowi [5 U.S. (1 Cranch) 137] (1803), 177.

[29] Zobacz art. 34 EWWiS.

[30] Zobacz wyrok z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 17.

[31] W tym miejscu wypada przywołać opinię rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Niderlandy/Parlament i Rada, C-377/98, EU:C:2001:329, pkt 147, w której przekonująco wyjaśnił on, że „[w] ujęciu bardziej ogólnym można uznać, iż w każdym razie pożądane jest, aby Trybunał mógł co do zasady kontrolować zgodność z prawem prawodawstwa wspólnotowego w świetle traktatów wiążących Wspólnotę. Żaden inny sąd nie jest władny badać prawodawstwa wspólnotowego; w związku z tym w razie stwierdzenia, że Trybunał nie jest właściwy, może się okazać, iż państwa członkowskie będą podlegać sprzecznym zobowiązaniom, których nie będą w stanie ze sobą pogodzić”.

37. Niemniej jednak ze względu na polityczne realia systemu handlu międzynarodowego Trybunał od samego początku [32] wahał się przed podjęciem decyzji o skorzystaniu ze swoich uprawnień do kontroli sądowej w zakresie kontroli zgodności prawa Unii z GATT [33], a następnie z porozumieniami WTO [34].

38. Powody przemawiające za tym ograniczeniem własnego prawa orzekania Trybunał wyłuszczył już w wyroku International Fruit Company [35]. Na samym początku zwrócił on uwagę na specyficzny charakter i systematykę GATT, który jest „oparty na koncepcji negocjacji podjętych na zasadzie »wzajemności i obopólnych korzyści«" i którego „postanowienia cechuje duża elastyczność, zwłaszcza jeśli chodzi o postanowienia przyznające możliwość wprowadzania odstępstw, odnoszące się do środków podejmowanych w obliczu wyjątkowych trudności oraz regulujące rozstrzyganie sporów między umawiającymi się stronami" [36].

39. Następnie Trybunał rozwinął kwestię elastycznego charakteru GATT w wyroku Niemcy/Rada [37], po czym przyjął ten sam tok rozumowania w odniesieniu do porozumień WTO w wyroku Portugalia/Rada [38]. W tym drugim wyroku Trybunał wyjaśnił, że niezależnie od faktu, iż w porozumieniach WTO system rozstrzygania sporów został wzmocniony w porównaniu z systemem przewidzianym w GATT, mechanizm rozstrzygania sporów WTO [39] w dalszym ciągu dużą wagę przywiązuje się do negocjacji między stronami. W związku z tym nawet jeżeli w uzgodnieniu „preferowane" jest pełne wykonanie zalecenia w celu doprowadzenia środka do zgodności z prawem WTO, to jednak zezwala ono na przyjęcie odmiennego wynegocjowanego rozwiązania w oparciu o wzajemnie zadowalające wyrównanie [40].

40. Z uwagi na taką właśnie strukturę systemu WTO Trybunał uznał, że organy prawodawcze Unii byłyby pozbawione możliwości zawierania tego rodzaju wynegocjowanych porozumień lub też proponowania wzajemnie zadowalającego wyrównania w miejsce doprowadzenia prawa Unii do zgodności z prawem WTO, gdyby sądy mogły zobowiązywać je do odstąpienia od stosowania przepisów Unii niezgodnych z porozumieniami WTO [41].

41. Konieczne było zatem, aby Trybunał wstrzymał się od wykonywania swojego uprawnienia do kontroli sądowej, tak aby nie uniemożliwić prawodawcy Unii korzystania z zakresu swobody przyznanego mu w porozumieniach WTO. W ten sposób Trybunał uszanował równowagę

[32] W wyroku z dnia 12 grudnia 1972 r., International Fruit Company i in., od 21/72 do 24/72, EU:C:1972:115, zwanym dalej „wyrokiem International Fruit Company", Trybunał, potwierdziwszy, że GATT wiąże instytucje (pkt 18), uznał, iż postanowienia tego układu są tego rodzaju, że nie mogą przyznawać uprawnień jednostkom (pkt 27). Ze względu na brak bezpośredniej skuteczności tych przepisów jednostki nie mogą się więc powoływać na GATT przed sądem krajowym w celu zakwestionowania ważności aktu prawa Unii.

[33] W wyroku z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 109, Trybunał stwierdził nie tylko, że jednostki nie mogą się bezpośrednio powoływać na GATT (ponieważ układ ten jest co do zasady pozbawiony bezpośredniej skuteczności), ale również, że państwa członkowskie nie mogą się odwoływać do tego układu w kontekście postępowań w sprawie skarg wnoszonych w trybie art. 260 TFUE. W istocie Trybunał sam uznał, że nie może brać pod uwagę GATT przy dokonywaniu oceny zgodności z prawem aktu Unii.

[34] W wyroku z dnia 23 listopada 1999 r., Portugalia/Rada, C-149/96, EU:C:1999:574, pkt 47, Trybunał stwierdził, że ustanowienie WTO w żaden sposób nie zmieniło sformułowanego przezeń wniosku, iż co do zasady nie może on badać prawa Unii w świetle GATT oraz, w ujęciu bardziej ogólnym, prawa WTO.

[35] Wyrok z dnia 12 grudnia 1972 r. (21/72 do 24/72 EU:C:1972:115).

[36] Ibidem, pkt 21.

[37] Wyrok z dnia 5 października 1994 r., C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 106–109.

[38] Wyrok z dnia 23 listopada 1999 r., C-149/96, EU:C:1999:574.

[39] Mechanizm ten jest oparty na Uzgodnieniu w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów.

[40] Ibidem, pkt 36–39.

[41] Zobacz w tym zakresie, ibidem, pkt 40.

instytucjonalną ustanowioną systemem WTO. Jego zdaniem porozumienia WTO pozostawiają instytucjom politycznym podejmowanie decyzji o wdrożeniu podjętego w ich ramach szczególnego zobowiązania bądź też nawet o niewdrożeniu w ogóle niektórych zobowiązań WTO.

42. Za potrzebą ograniczenia własnego prawa orzekania przemawiał dodatkowo fakt, że większość najważniejszych partnerów handlowych Unii Europejskiej nie poddaje swoich organów ustawodawczych i wykonawczych kontroli sądowej, jeśli chodzi o działalność podejmowaną w ramach WTO [42].

43. Mając na uwadze te dwa powody, a więc elastyczność wbudowaną w sam system WTO oraz realia polityczne, w których partnerzy handlowi Unii nie ograniczają na drodze sądowej swoim instytucjom możliwości korzystania z tej elastyczności, Trybunał doszedł następnie do wniosku, że „porozumienia WTO nie znajdują się co do zasady pośród przepisów, w świetle których Trybunał może oceniać zgodność środków przyjętych przez instytucje [Unii]” [43].

44. Chciałabym wyjaśnić, jakie konsekwencje wynikają z tego orzecznictwa. Przyznanego w nich instytucjom politycznym Unii zakresu swobody, który obejmuje możliwość wyboru określonej wykładni postanowień porozumień WTO, a także możliwość podjęcia – po dokonaniu oceny odnośnych skutków oraz w razie potrzeby – decyzji o odstąpieniu od zobowiązań podjętych przez Unię w ramach postanowień WTO [44], nie należy błędnie rozumieć jako całkowitego zrzeczenia się przez Trybunał przysługującej mu prerogatywy w dziedzinie zapewnienia przestrzegania zobowiązań międzynarodowych Unii.

45. Z perspektywy konstytucyjnej takie działanie jest niedopuszczalne, gdyż naruszałoby ono równowagę międzyinstytucjonalną między władzą sądowniczą Unii a jej instytucjami politycznymi [45].

46. W tym miejscu dochodzimy do ewidentnego nieporozumienia wyrażonego na rozprawie przez Komisję, którą jak się wydaje, popiera w tym względzie Parlament i Rada. Wbrew stanowisku tych instytucji okoliczności analizowane w wyrokach Nakajima i Fediol, w których Trybunał postanowił dokonać kontroli ważności aktów Unii w świetle prawa WTO, nie są „wyjątkami” od dostrzegalnego braku uprawnień do kontroli sądowej w tej dziedzinie [46].

[42] Ibidem, pkt 43.

[43] Ibidem, pkt 47. Ze względu na tę właśnie elastyczność Trybunał uznał też za niewskazane dopuszczenie kontroli ważności przyjętych przez instytucje aktów prawa wtórnego w świetle zaleceń lub orzeczeń organu ds. rozstrzygania sporów WTO, w których stwierdzono, że doszło do naruszenia przepisów WTO. Zobacz wyroki: z dnia 1 marca 2005 r., Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, pkt 41–48; z dnia 9 września 2008 r., FIAMM i in./Rada i Komisja, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 127–133; z dnia 18 października 2018 r., Rotho Blaas, C-207/17, EU:C:2018:840, pkt 52.

[44] Co, jak pragnę zauważyć, nie jest dla Unii niczym nowym, jeżeli chodzi o szczebel GATT/WTO. W latach 1997–2012 Unia jawnie naruszała swoje zobowiązania podjęte na szczeblu WTO w ramach uzgodnionego przez członków tej organizacji systemu przywozu, sprzedaży i dystrybucji bananów. Sytuacja ta utrzymywała się mimo szeregu (zakończonych niepowodzeniem) prób wdrożenia raportów zespołu orzekającego i raportów dotyczących zgodności oraz zawieszenia stosowania koncesji przez wielu członków WTO. Dopiero po osiągnięciu wspólnie uzgodnionego rozwiązania problem ten został (częściowo) zażegnany. Zobacz WTO, zawiadomienie o wspólnie uzgodnionym rozwiązaniu (WT/DS27, WT/DS361, WT/DS364, WT/DS16, WT/DS105, WT/DS158, WT/L/616, WT/L/625) z dnia 8 listopada 2012 r. Podobnie należy przypomnieć długi i zaciekły spór handlowy, który toczył się między Stanami Zjednoczonymi a Unią od 1981 r. [począwszy od przyjęcia dyrektywy 81/602/EWG (Dz.U. 1981, L 222, s. 32)] i który dotyczył podjętej przez Unię decyzji o zakazie wprowadzania do obrotu mięsa pochodzącego ze zwierząt, którym podawano hormony. Dopiero w 2019 r. Unia porozumiała się ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie stosowania hormonów w produkcji wołowiny, co umożliwiło (tymczasowe) zakończenie sporu. Zobacz Umowa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską w sprawie przydzielenia Stanom Zjednoczonym udziału w kontyngencie taryfowym na wołowinę wysokiej jakości, o którym mowa w zmienionym protokole ustaleń dotyczącym przywozu wołowiny pochodzącej ze zwierząt, którym nie podawano niektórych hormonów wzrostu, i zwiększonych ceł nakładanych przez Stany Zjednoczone na niektóre produkty z Unii Europejskiej (2014) (Dz.U. 2019, L 316, s. 3).

[45] Wymóg zachowania tej równowagi został odzwierciedlony w art. 13 ust. 2 TUE.

[46] Pragnę uściślić, że nie tylko instytucje, ale także wnosząca odwołanie i interwenienci określali sytuacje, na tle których zapadły wyroki Nakajima i Fediol, mianem „wyjątków”.

Uprawnienia do kontroli sądowej, z których Trybunał skorzystał w tych sprawach, nie wynikają ze wspaniałomyślnej decyzji legislacyjnej instytucji politycznych Unii o zwróceniu Trybunałowi prerogatywy w zakresie kontroli ich aktów w świetle prawa WTO. Jak już wyjaśniłam, tego stanu rzeczy nie można zaakceptować na gruncie „normy" konstytucyjnej Unii, gdyż przyznane Trybunałowi uprawnienia do kontroli sądowej wypływają bezpośrednio z traktatów. Te dwie sytuacje należy raczej traktować jako przypadki, w których Trybunał uznał, że kontrola ważności aktów instytucji politycznych Unii nie doprowadzi do podważenia niezbędnych na szczeblu WTO uprawnień dyskrecjonalnych o charakterze politycznym.

47. Wyroki Trybunału tworzą dorobek orzeczniczy, a zasady objaśnione w pierwszym wyroku są następnie ponownie stosowane w kolejnych wyrokach w podobnych, ale nie identycznych, sytuacjach. Niefortunnym skutkiem ubocznym tego procesu jest to, że w miarę upływu czasu orzecznictwo odrywa się od pierwotnego kontekstu i, co istotniejsze, od uzasadnienia wydanych rozstrzygnięć. Tego rodzaju oderwanie, jakkolwiek nieczęste, jest immanentną cechą porządku prawnego opartego na precedensach [47].

48. Dlatego też niekiedy trzeba powrócić do spraw, które często przywołujemy. W tym kontekście nie było mi łatwo zidentyfikować, w trakcie ponownej lektury wyroku Nakajima, elementu wywodu, który mógłby świadczyć o tym, że Trybunał zamierzał wprowadzić „wyjątek" od ogólnej zasady braku uprawnień do kontroli sądowej. Przedmiotem sporu w tej sprawie były cła antydumpingowe na niektóre drukarki z Japonii, które to cła zainteresowany producent eksportujący próbował zakwestionować przez powołanie się bezpośrednio na kodeks antydumpingowy GATT. Rada utrzymywała, że Trybunał nie jest uprawniony do dokonania kontroli ważności (ówczesnego) rozporządzenia podstawowego w świetle zarzutu jego niezgodności z owym kodeksem. Twierdziła ona, że wynika to z wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, w którym uznano, iż GATT jest pozbawiony bezpośredniej skuteczności [48]. Trybunał zbadał najpierw argument dotyczący skutku bezpośredniego. Wyjaśnił on, że skarżąca, którą była spółka Nakajima, nie powoływała się na skutek bezpośredni postanowień kodeksu antydumpingowego GATT, lecz w istocie zakwestionowała w sposób incydentalny, w drodze zarzutu niezgodności z prawem, możliwość stosowania (ówczesnego) nowego rozporządzenia podstawowego [49]. Dlatego też kwestia bezpośredniej skuteczności przepisów WTO może i powinna być oderwana od kwestii wykonywania przez Trybunał uprawnień do kontroli sądowej aktów instytucji Unii [50].

49. Warto zauważyć, że sytuacja, na tle której wydano wyrok Nakajima, jest podobna do tej rozpatrywanej w niniejszej sprawie. Wnosząca odwołania skarży bezpośrednio, w trybie art. 263 akapit czwarty TFUE, sporne rozporządzenie. Jednocześnie podnosi ona posiłkowo, że art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego nie ma zastosowania do przywozu z Chin, ponieważ jest on niezgodny z protokołem przystąpienia.

[47] Jakkolwiek nie istnieje formalny system precedensów w prawie Unii, Trybunał uzasadnia swoje rozumowanie poprzez odwołania do wcześniejszego orzecznictwa, i odchodzi od niego tylko w wyjątkowych okolicznościach. Zobacz w tym względzie, A. Arnull, „Owning up to Fallibility: Precedent and the Court", Common Market Law Review, Vol. 30(2), 1993, s. 247-266; T. Tridimas, „Precedent and the Court of Justice, A Jurisprudence of Doubt?" w J. Dickinson, P. Eleftheriadis, (wyd.), Philosophical Foundations of EU Law, OUP, Oxford, 2012, s. 307-330.

[48] Wyrok Nakajima, pkt 27.

[49] Ibidem, pkt 28.

[50] Ten wniosek został potwierdzony w wyroku z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 109). Zbadawszy kwestię ewentualnej bezpośredniej skuteczności GATT, Trybunał orzekł, że „cechy GATT, wskazane przez Trybunał w celu stwierdzenia, iż podmioty prawa wspólnotowego nie mogą powoływać się na nie przed sądem w celu zakwestionowania zgodności z prawem aktu Wspólnoty, sprzeciwiają się *również* wzięciu przez Trybunał pod uwagę postanowień GATT na potrzeby oceny zgodności z prawem rozporządzenia". Podkreślenie moje. Zobacz także opinia rzecznika generalnego A. Saggia w sprawie Portugalia/Rada, C-149/96, EU:C:1999:92, pkt 18, w której rozróżniono między odmową uznania skutku bezpośredniego GATT a prawem do kontroli zgodności z prawem aktu (ówczesnej) Wspólnoty.

50. Aby odrzucić drugi przytoczony przez Radę argument za wyłączeniem kontroli sądowej, Trybunał oparł się w wyroku Nakajima na tych fragmentach wyroku International Fruit Company, w których podkreślono, że (ówczesna) Wspólnota związana jest postanowieniami GATT [51]. Trybunał próbował następnie zidentyfikować, czy istnieją powody, które mogłyby przemawiać za odstąpieniem od kontroli, jednak zamiast tego ustalił, że w motywach (ówczesnego) rozporządzenia podstawowego wyjaśniono, iż zostało ono „przyjęte zgodnie z istniejącymi zobowiązaniami międzynarodowymi, w szczególności tymi, które wynikają z art. VI układu ogólnego i kodeksu antydumpingowego" [52]. Na tej podstawie Trybunał stwierdził, że „nowe rozporządzenie podstawowe, które zostało zakwestionowane przez skarżącą, przyjęto w celu wywiązania się ze zobowiązań międzynarodowych spoczywających na Wspólnocie, która – jak konsekwentnie wskazuje Trybunał – jest zatem zobowiązana do zapewnienia zgodności z układem ogólnym i jego środkami wykonawczymi" [53].

51. „W tych okolicznościach" [54] nic nie stało na przeszkodzie, aby Trybunał skorzystał ze swoich uprawnień do kontroli sądowej.

52. W późniejszym orzecznictwie opartym na wyroku Nakajima sformułowanie „w tych okolicznościach" przekształciło się w wyrażenie „w dwóch sytuacjach" albo „w dwóch wyjątkowych sytuacjach" [55].

53. Uważam, że niedopuszczalne byłoby traktowanie sytuacji analizowanej w wyroku Nakajima w kategoriach „wyjątku" od rzekomej zasady ogólnej, w myśl której Trybunał nie jest właściwy do kontroli aktów Unii w dziedzinie prawa WTO [56].

[51] Wyrok Nakajima, pkt 29, w którym powołano się na pkt 18 wyroku International Fruit Company i in. (21/72 do 24/72, EU:c:1972:115)

[52] Wyrok Nakajima, pkt 30.

[53] Ibidem, pkt 31.

[54] Ibidem, pkt 32.

[55] Nie jest jednak jasne, dlaczego Trybunał używa wymiennie tych wyrażeń. Ogólnie rzecz biorąc, te zmiany językowe można prześledzić na tle długiej linii orzeczniczej: w jej ramach okoliczności, w oparciu o które wydano wyrok Nakajima (i wyrok Fediol), były opisywane łącznie w jednym zdaniu, które następnie powielano w innych orzeczeniach. I tak w wyroku z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, Trybunał odwołał się do wyroku Nakajima (i wyroku Fediol) w następujący sposób stwierdziwszy, że bezpośredniego skutku GATT nie można wywieść z jego ducha, ogólnej systematyki oraz postanowień, Trybunał wyjaśnił, iż „skoro taki obowiązek nie wynika z samego GATT, to Trybunał może dokonać kontroli zgodności z prawem danego aktu Wspólnoty z punktu widzenia postanowień GATT *jedynie wówczas*, gdy Wspólnota miała zamiar wdrożyć szczególne zobowiązanie podjęte w ramach GATT lub gdy akt Wspólnoty wyraźnie odsyła do konkretnych postanowień GATT [odesłania do wyroków Fediol i Nakajima]" (pkt 111, podkreślenie moje). W wyroku z dnia 23 listopada 1999 r., Portugalia/Rada, C-149/96, EU:C:1999:92, pkt 47, 49, Trybunał użył analogicznego sformułowania po tym, jak wskazał, że porozumienia WTO nie znajdują się „co do zasady" pośród przepisów, w świetle których Trybunał może oceniać zgodność z prawem aktów przyjętych przez instytucje (ówczesnej) Wspólnoty. W wyroku Rusal Armenal Trybunał po raz pierwszy określił obie te sprawy mianem „dwóch *wyjątkowych* sytuacji" (wyrok Rusal Armenal, pkt 40, podkreślenie moje). Następnie dodał on, iż „aby w danym konkretnym przypadku można było dopuścić taki wyjątek, należy w prawnie wymagany sposób wykazać, że prawodawca w oczywisty sposób wykazał zamiar wdrożenia do prawa Unii szczególnego zobowiązania przyjętego w ramach porozumień WTO" (wyrok Rusal Armenal, pkt 45, podkreślenie moje). Niemniej jednak w późniejszych wyrokach Trybunał używał wymiennie określenia „w dwóch sytuacjach" {zob. na przykład wyroki: z dnia 4 lutego 2016 r., C & J Clark International i Puma, C-659/13 i C-34/14, EU:C:2016:74, pkt 87, [tak w wersji angielskiej; w wersji polskiej posłużono się określeniem „w dwóch wyjątkowych sytuacjach"], w którym po pośrednim nawiązaniu do wyroków Nakajima i Fediol dodano jeszcze [w wersji angielskiej] wtrącenie „by way of exception" [„tytułem wyjątku"]; z dnia 15 listopada 2018 r., Baby Dan, C-592/17, EU:C:2018:913, pkt 67 [w tym samym punkcie owego wyroku dodano jeszcze (w wersji angielskiej) wtrącenie „exceptionally" („wyjątkowo")]} i „w dwóch wyjątkowych sytuacjach" (wyroki: z dnia 18 października 2018 r., Rotho Blaas, C-207/17, EU:C:2018:840, pkt 47; z dnia 9 lipca 2020 r., Donex Shipping and Forwarding, C-104/19, EU:C:2020:539, pkt 46; z dnia 5 maja 2022 r., Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisja, C-718/20 P, EU:C:2022:362, pkt 85). Wreszcie, pragnę zauważyć, że terminologia „wyjątków" weszła także do orzecznictwa dotyczącego innych umów międzynarodowych, takich jak konwencja z Aarhus. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r., Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, pkt 57.

[56] Sformułowania, którymi posługuje się Trybunał, niekiedy skłaniają do podążania w tym kierunku. Na przykład w wyroku Rusal Armenal stwierdzono, że „w niektórych przypadkach Trybunał uznawał, iż system antydumpingowy WTO może stanowić *wyjątek od ogólnej zasady, zgodnie z którą sąd Unii nie może kontrolować* zgodności z prawem aktów instytucji Unii w świetle ich zgodności z postanowieniami porozumień WTO" (wyrok Rusal Armenal, pkt 44; podkreślenie moje).

54. Właściwość Trybunału do kontrolowania aktów Unii wypływa z traktatów, a instytucje nie mogą w drodze aktu prawa wtórnego ograniczać właściwości Trybunału[57]. Uzależnienie przysługujących Trybunałowi uprawnień do kontroli sądowej od uprzedniej zgody instytucji, które Trybunał ma właśnie za zadanie kontrolować, pozbawiałoby te uprawnienia jakiegokolwiek sensu.

55. Ponadto tego rodzaju rozumowanie byłoby zbliżone do przyjęcia założenia, że instytucje polityczne Unii nie mają zamiaru wywiązywać się ze swoich zobowiązań międzynarodowych, chyba że jasno stwierdzą, iż jest inaczej, na przykład przez przyjęcie środków wyraźnie deklarujących ich wolę wykonania zobowiązań międzynarodowych spoczywających na Unii Europejskiej. Trudno byłoby to pogodzić z ramami konstytucyjnymi wyznaczonymi przez art. 216 ust. 2 TFUE, a także z deklarowanymi celami polityki Unii w zakresie stosunków zewnętrznych, które wynikają z art. 3 ust. 5 TUE.

56. Wprost przeciwnie – punkt wyjścia powinien być zawsze taki, że Unia Europejska co do zasady pragnie wywiązać się ze swoich zobowiązań międzynarodowych, niezależnie od tego, jaki instrument prawny przyjmują jej instytucje. Wychodząc z tego założenia, Trybunał może wówczas ustalić, czy z uwagi na charakter i systematykę danej umowy międzynarodowej, a także istotniejsze względy polityczne związane z działaniami Unii w dziedzinie polityki handlowej, powinien w danym przypadku wyjątkowo ograniczyć swoje uprawnienie do kontroli sądowej.

57. Jeżeli weźmie się pod uwagę realia systemu handlu międzynarodowego, to z prawnego punktu widzenia całkowicie dopuszczalne, a niekiedy wręcz celowe, jest umożliwienie instytucjom Unii interpretowania poza kontrolą Trybunału zobowiązania podjętego przez Unię w ramach WTO oraz, gdy jest to konieczne, pozostawienie im możliwości podjęcia decyzji o świadomym odstąpieniu od tego zobowiązania. Ten zakres swobody jest jednak czymś wyjątkowym i dopuszczalnym jedynie dlatego, że zezwala nań konkretna umowa międzynarodowa. Tak się składa, że jest to właśnie przypadek porozumień WTO.

58. Dlatego też Trybunał mógł przy badaniu porozumień WTO oraz ich elastycznego charakteru i systematyki ustanowić wzruszalne domniemanie[58], zgodnie z którym powinien ograniczyć swoje uprawnienie do kontroli sądowej. Stąd właśnie Trybunał, gdy postanawia nie dokonywać kontroli aktu Unii w świetle prawa WTO, używa wyrażenia „co do zasady". Tylko w tym konkretnym kontekście można uznać, że wyrok Nakajima wprowadza „wyjątek".

59. Wyrok Nakajima można bowiem interpretować szerzej albo węziej. Bez trudu da się uznać, jak podczas rozprawy podnosiły instytucje, że jego stosowanie jest dopuszczalne tylko w sytuacjach, w których prawodawca Unii jasno zasygnalizował, iż zamierza stosować prawo WTO. W takich okolicznościach nie ma powodu, aby Trybunał ograniczał swoje uprawnienia do kontroli sądowej, ponieważ nie istnieje „ryzyko konsternacji spowodowanej odmiennymi

[57] W tym względzie zob. opinię rzecznika generalnego A. Saggia w sprawie Portugalia/Rada, C-149/96, EU:C:1999:92, pkt 20, gdzie jest najpierw mowa o ostatnim motywie decyzji Rady 94/800/EWG z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącej zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. 1994, L 336, s. 1) w przedmiocie zawarcia przez Unię porozumień WTO, który to motyw zdaje się „mieć […] na celu ograniczenie skutków porozumień", a następnie o tym, że z uwagi na spoczywający na Trybunale traktatowy obowiązek czuwania nad przestrzeganiem umów zawartych przez Unię „Rada nie może, w drodze aktu prawa wtórnego, ograniczyć właściwości Trybunału ani zdecydować o wyłączeniu właściwości sądów krajowych w zakresie stosowania tych porozumień".

[58] Zobacz w tym względzie H. Ruiz Fabri, Is There a Case – Legally and Politically – for Direct Effect of WTO Obligations?, *European Journal of International Law*, Vol. 25(1), 2014, s. 151–173, tu: s. 152.

stanowiskami różnych organów w przedmiocie tej samej kwestii”[59]. Uważam, że w rzeczywistości istnieją pewne dowody świadczące o tym, iż Trybunał odczytuje ów wyrok właśnie w taki wąski sposób[60].

60. Wyrok Nakajima można jednak równie dobrze rozumieć szerzej, mianowicie w taki sposób, że Trybunał powinien dokonać kontroli prawa wtórnego zawsze, gdy jest w stanie ustalić, iż prawodawca nie zamierzał odstąpić od swoich zobowiązań w ramach WTO. W orzecznictwie można też odnaleźć wskazówki świadczące o tym, że to właśnie taka interpretacja wyroku Nakajima jest prawidłowa[61].

61. Jeżeli stosowanie wyroku Nakajima zostanie ograniczone, to moim zdaniem należy przyjąć, że muszą istnieć dodatkowe sytuacje, w których Trybunał może postanowić o przystąpieniu do kontroli aktów instytucji w świetle zobowiązań podjętych przez Unię na podstawie porozumień WTO. Można by wówczas uznać, że sytuacje, o których mowa w wyroku Nakajima (oraz w wyroku Fediol), nie stanowią „jedynych” sytuacji, w których Trybunał może zdecydować o wykonaniu swoich uprawnień kontrolnych w świetle prawa WTO.

62. Jednym z przypadków, w których Trybunał uznał, że wyrok Nakajima, czy to interpretowany w sposób rozszerzający, czy też zawężający, nie znajduje zastosowania, był przypadek rozważany w wyroku Rusal Armenal. W owej sprawie Trybunał stwierdził, że art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego stanowi podejście właściwe dla porządku prawnego Unii (przynajmniej jeśli chodzi o kwestię tego, jak należy traktować kraje nieposiadające gospodarki rynkowej między innymi w odniesieniu do obliczania wartości normalnej na potrzeby dochodzeń antydumpingowych)[62].

63. Skoro wyrok Nakajima da się interpretować w ten sposób, że dotyczy on sytuacji, w której można bezpiecznie stwierdzić, iż Unia zamierzała przestrzegać przepisów WTO, to wyrok Rusal Armenal należy rozumieć tak, że dotyczy on sytuacji, w której Unia mogła pragnąć, ale równie dobrze mogła też *nie* pragnąć, przestrzegać swoich zobowiązań w ramach WTO. Jeżeli mamy do czynienia z drugą z tych sytuacji, to uzasadnione jest, aby Trybunał ograniczył wykonywanie swojego uprawnienia do kontroli sądowej ze względu na specyficzny charakter i strukturę systemu WTO.

64. Dlatego też, jeżeli zastosowanie znajduje wyrok Rusal Armenal, to wyrok Nakajima nie ma zastosowania.

65. W świetle powyższego należy zbadać, czy w niniejszej sprawie istnieją powody przemawiające za tym, aby Trybunał odstąpił od kontroli sądowej art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego w świetle protokołu przystąpienia.

[59] Posługuję się w tym miejscu sformułowaniem, którego użył sąd najwyższy Stanów Zjednoczonych w wyroku Baker przeciwko Carrowi [369 U.S. 186 (1962), 217].

[60] Zobacz na przykład pkt 45, 46 wyroku Rusal Armenal, w których stwierdzono, że w sytuacji, gdy z motywów aktu Unii „jedynie ogólnie wynika, że dany akt prawny ma zostać przyjęty przy uwzględnieniu międzynarodowych zobowiązań Unii”, nie jest wykazane „w prawnie wymagany sposób”, określony w wyroku Nakajima, iż prawodawca w oczywisty sposób zademonstrował zamiar wdrożenia do prawa Unii szczególnego zobowiązania przyjętego w ramach porozumień WTO. Taki sam wniosek nasuwa się najwyraźniej w kontekście nieudanej próby zastosowania wyroku Nakajima poza szczególną dziedziną prawa WTO. Zobacz na przykład wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r., Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, pkt 57, 59, w którym stwierdzono, że linia orzecznicza zapoczątkowana wyrokiem Nakajima nie znajduje zastosowania do szczególnych zobowiązań podjętych przez Unię na podstawie konwencji z Aarhus.

[61] Zobacz na przykład wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, pkt 30, 34. W owym wyroku Trybunał orzekł, że ponieważ przepisy art. 3 rozporządzenia podstawowego można uznać za zasadniczo identyczne z postanowieniami zawartymi w art. 3 porozumienia antydumpingowego, Trybunał może dokonywać wykładni tych pierwszych przepisów, odwołując się do wykładni nadanej owym drugim postanowieniom przez organ ds. rozstrzygania sporów WTO.

[62] Wyrok Rusal Armenal, pkt 47, 48.

B. Ocena zarzutu pierwszego

66. Na poparcie swojego twierdzenia, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał, iż nie może rozstrzygać w przedmiocie podnoszonej niezgodności art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego z sekcją 15 protokołu przystąpienia, wnosząca odwołanie przedstawia argumenty dwojakiego rodzaju. Z jednej strony wnosząca odwołanie utrzymuje, że wyrok Nakajima znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie. Z drugiej strony twierdzi ona, że wyrok Rusal Armenal nie ma zastosowania.

67. Do analizy można by przystąpić od drugiej strony i zbadać najpierw, czy wyrok Rusal Armenal znajduje zastosowanie. W razie ustalenia, że tak jest, automatycznie będzie to oznaczać – jak wyjaśniono w pkt 64 niniejszej opinii – iż wyrok Nakajima nie ma zastosowania. Dla pełności wywodu obie te linie argumentacji przeanalizuję jednak oddzielnie.

68. W ramach pierwszej z nich wnosząca odwołanie twierdzi, że znajduje się w sytuacji porównywalnej do tej, na tle której zapadł wyrok Nakajima. Utrzymuje ona, że wniosek z 2001 r., a w szczególności pkt 54 i 55 jego uzasadnienia, świadczą o wyraźnym zamiarze prawodawcy Unii, aby wdrożyć sekcję 15 lit. d) protokołu przystąpienia do rozporządzenia podstawowego.

69. Znaczenie wniosku z 2001 r. może zostać łatwo podważone. Jeżeliby przyjąć zawężającą interpretację wyroku Nakajima, to Trybunał skorzysta ze swojego uprawnienia do kontroli sądowej wyłącznie wówczas, gdy sam akt ustawodawczy zawiera wyraźną wskazówkę, iż prawodawca Unii zamierzał wdrożyć do prawa Unii pewne zobowiązania podjęte w ramach porozumień WTO [63].

70. W przypadku rozporządzenia podstawowego nie można wykazać tego rodzaju zamiaru wdrożenia protokołu przystąpienia. Jak w uwagach na piśmie oraz podczas rozprawy zostało to wyjaśnione przez Komisję, interwenientów, Parlament i Radę, wniosek z 2001 r. nie ma żadnego związku z procesem legislacyjnym, którego zwieńczeniem było przyjęcie rozporządzenia podstawowego, ani też z jego art. 2 ust. 7 w brzmieniu obowiązującym w trakcie przedmiotowego dochodzenia. Wnosząca odwołanie nie była w stanie podważyć tego twierdzenia. Jednocześnie ani w tekście tego aktu ustawodawczego, ani w odnoszących się do niego dokumentach przygotowawczych nie ma mowy o jakimkolwiek zamiarze wykonania sekcji 15 protokołu przystąpienia.

71. Jeżeliby jednak przyjąć szeroką interpretację wyroku Nakajima, zgodnie z którą ów wyrok wymaga, aby kontrola sądowa była dokonywana zawsze, gdy Trybunał może stwierdzić, że prawodawca nie zamierzał odstąpić od swoich zobowiązań w ramach WTO, to przytoczonego przez wnoszącą odwołanie argumentu dotyczącego zamiaru wyrażonego na szczeblu WTO nie można całkowicie zignorować. Jednocześnie należy uznać, że domniemany zamiar wyrażony tylko w jednym dokumencie przygotowawczym przez Komisję, który nie został powtórzony ani w akcie Rady, na mocy którego Unia Europejska zaciągnęła odnośne zobowiązania wynikające z protokołu przystąpienia, ani też przez Parlament jako współprawodawcę, nie wystarcza do tego, aby zająć w tej kwestii ostateczne stanowisko. Jak słusznie podniosła Rada podczas rozprawy, oświadczenia wydane w toku negocjacji międzynarodowych nie mogą, a przynajmniej nie mogą same w sobie, służyć wywodzeniu, jaki zamiar przyświecał prawodawcy przy przyjmowaniu na płaszczyźnie wewnętrznej aktów instytucji.

[63] Pragnę przypomnieć, że wyrok Nakajima dotyczył sytuacji, w której zamiar prawodawcy, aby wdrożyć wiążące Unię zobowiązanie prawnomiędzynarodowe, był wyrażony w tym samym dokumencie, który miał na celu wdrożenie owego zobowiązania.

72. Ponadto wnosząca odwołanie nie była w stanie wskazać żadnych innych elementów świadczących o zamiarze prawodawcy Unii, aby nie odstępować od protokołu przystąpienia. Co więcej, jak na rozprawie wskazał Parlament, rozporządzenie podstawowe było od 2001 r., czyli od wejścia w życie protokołu przystąpienia, kilkakrotnie zmieniane. W żadnym przypadku jego tekst nie został zmodyfikowany w celu uwzględnienia faktu upływu 15-letniego okresu, o którym mowa w sekcji 15 lit. d) protokołu przystąpienia; ponadto w odnośnych motywach aktów zmieniających oraz w dotyczących ich dokumentach przygotowawczych nie znajduje się żadna wskazówka mogąca świadczyć o zamiarze odpowiedniego dostosowania rozporządzenia podstawowego [64].

73. Sytuacja analizowana w niniejszej sprawie różni się zatem od sytuacji, na tle której wydano wyrok Nakajima. Nie można ani stwierdzić, że prawodawca Unii zamierzał wdrożyć protokół przystąpienia w art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego, ani też uznać, iż nie miał on zamiaru odstąpienia od protokołu przystąpienia z wykorzystaniem tego przepisu.

74. Dlatego właśnie wniosek sformułowany przez Sąd w pkt 64 zaskarżonego wyroku nie jest obarczony błędem.

75. Przejdę w tym miejscu do drugiej linii argumentacji wnoszącej odwołanie, zgodnie z którą Sąd błędnie przyjął, że wyrok Rusal Armenal znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, co oznacza, iż art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego, które to uregulowanie wykazuje szczególny charakter, stosuje się do Chin również po upływie okresu przewidzianego w sekcji 15 lit. d) protokołu przystąpienia.

76. Jeżeli bowiem można stwierdzić, że w art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego prawodawca Unii wprowadził szczególny system na potrzeby obliczania wartości normalnej w odniesieniu do przywozu z Chin, tak jak zostało to uznane w odniesieniu do przywozu z Armenii w wyroku Rusal Armenal, to kontrola sądowa nie jest uzasadniona.

77. W wyroku Rusal Armenal Trybunał zbadał, czy art. 2 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 384/96 (rozporządzenia podstawowego mającego zastosowanie w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych leżących u podstaw sporu), analizowany w świetle motywów tego aktu prawnego, należy rozumieć w ten sposób, że ma on na celu wdrożenie pewnych zobowiązań wynikających z porozumienia antydumpingowego.

78. Przyjęty w tym wyroku tok rozumowania można przedstawić jako przebiegający w trzech etapach. Po pierwsze, Trybunał rozważył, czy motyw 5 rozporządzenia nr 384/96, w którym wyjaśniono, że „język" „nowego" porozumienia antydumpingowego WTO „należy wprowadzić […] do przepisów prawnych Wspólnoty w możliwie najszerszym zakresie", jest dostatecznie

[64] Artykuł 2 ust. 7 lit. a) i b) pojawił się w rozporządzeniu Rady (WE) nr 384/96 z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej (Dz.U. 1996 L 56 z 6.3.1996, s. 1), w następstwie jego zmiany dokonanej w 1998 r. rozporządzeniem (WE) nr 905/98 z dnia 27 kwietnia 1998 r. (Dz.U. 1998, L 128, s. 18). Już w tej wersji art. 2 ust. 7 lit. b) była wyraźnie mowa o Chinach i Rosji. W 2000 r. do art. 2 ust. 7 lit. b) dodano, rozporządzeniem (WE) nr 2238/2000 z dnia 9 października 2000 r. (Dz.U. 2000, L 257, s. 2), trzy kolejne kraje, mianowicie Ukrainę, Wietnam i Kazachstan. W 2002 r. wzmianka o Rosji została wykreślona z tekstu art. 2 ust. 7 lit. b) rozporządzeniem Rady (WE) nr 1972/2002 z dnia 5 listopada 2002 r. (Dz.U. 2002, L 305, s. 1). Podobnie stało się w 2005 r. w przypadku Ukrainy, o której wzmiankę wykreślono w drodze zmiany wprowadzonej rozporządzeniem Rady (WE) nr 2117/2005 z dnia 21 grudnia 2005 r. (Dz.U. 2005, L 340, s. 17). Kolejne zmiany (ówczesnego) rozporządzenia podstawowego, w tym jego ujednolicenie w 2009 r. [rozporządzenie (WE) nr 1225/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej (Dz.U. 2009, L 343, s. 51)] oraz w 2016 r. (rozporządzenie 2016/1036), nie skutkowały modyfikacjami art. 2 ust. 7 lit. b) ani nie miały wpływu na uwzględnienie w jego tekście Chin do momentu, w którym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2321 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz.U. 2017, L 338, s. 1) wprowadzono metodologię dotyczącą „znaczących zakłóceń".

jasny, aby móc stanowić wyraz woli wdrożenia owego porozumienia przez prawodawcę Wspólnoty do prawa Unii. Uznał on, że tak nie jest [65]. Po drugie, Trybunał odniósł się konkretnie do art. 2 ust. 7 rozporządzenia nr 384/96. Zauważył on, że z motywu 7 tego rozporządzenia wynika, iż prawodawca Unii zamierzał „wprowadz[ić] szczególny system ustanawiający szczegółowe przepisy dotyczące obliczania wartości normalnej w stosunku do przywozów z państw nieposiadających gospodarki rynkowej", który odbiega od zasad ogólnych obliczania wartości normalnej, określonych w art. 2 ust. 1–6 rozporządzenia nr 384/96 [66]. Wreszcie, Trybunał wskazał, że porozumienie antydumpingowe nie zawiera szczególnych przepisów dotyczących krajów nieposiadających gospodarki rynkowej. Nie można zatem wykazać współzależności między art. 2 ust. 7 rozporządzenia nr 384/96 a art. 2 porozumienia antydumpingowego [67]. W związku z tym Trybunał doszedł do wniosku, że system ustanowiony w art. 2 ust. 7 rozporządzenia nr 384/96 stanowi „wyraz woli przyjęcia w tej dziedzinie przez prawodawcę unijnego podejścia właściwego dla porządku prawnego Unii" [68].

79. Czy ten tok rozumowania można automatycznie odnieść do sytuacji w niniejszej sprawie?

80. Po pierwsze, rozporządzenie nr 384/96 (rozporządzenie podstawowe mające zastosowanie w okolicznościach analizowanych w wyroku Rusal Armenal) zostało zastąpione najpierw rozporządzeniem nr 1225/2009, a następnie rozporządzeniem 2016/1036 (które znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie). Po drugie, wyrok Rusal Armenal dotyczył przywozu z Armenii, a nie z Chin. Trybunał ocenił zatem, czy rozporządzenie nr 384/96 może zostać poddane kontroli w świetle porozumienia antydumpingowego, ale już nie protokołu przystąpienia.

81. Uważam, że nie może być mowy o automatycznym przeniesieniu wyroku Rusal Armenal na grunt niniejszej sprawy. Niemniej jednak sądzę, że system środków antydumpingowych stosowanych w odniesieniu do przywozu z Chin można, używając tej samej logiki, którą Trybunał przyjął w wyroku Rusal Armenal, uznać za właściwe dla Unii rozwiązanie legislacyjne.

82. Jeśli chodzi o pierwszą różnicę między tymi dwiema sytuacjami, to odnośne przepisy rozporządzenia podstawowego mającego zastosowanie w okolicznościach, na tle których wydano wyrok Rusal Armenal, oraz rozporządzenia podstawowego mającego zastosowanie w niniejszej sprawie nie różnią się od siebie, z wyjątkiem kilku aspektów, które pozostają bez znaczenia dla podejmowanych rozważań. Ponadto w motywie 5 rozporządzenia nr 384/96, który został poddany kontroli w wyroku Rusal Armenal, wyjaśniono, że ma ono na celu wprowadzenie porozumienia antydumpingowego do aktów prawa wtórnego Unii „w możliwie najszerszym zakresie". Z kolei w motywie 3 rozporządzenia 2016/1036 wskazano, że język porozumienia antydumpingowego ma zostać przeniesiony do prawodawstwa Unii „w możliwie najszerszym zakresie" [69]. Nie widzę żadnej istotnej różnicy między tymi dwoma wyrażeniami. Jednakże można sformułować ten sam wniosek, co w wyroku Rusal Armenal, że Unia Europejska zamierzała wprawdzie stosować porozumienie antydumpingowe, ale już niekoniecznie wszystkie jego postanowienia.

[65] Wyrok Rusal Armenal, pkt 52.

[66] Ibidem, pkt 47.

[67] Ibidem, pkt 50.

[68] Ibidem, pkt 47–50, 53.

[69] Ta rozbieżność językowa między dwoma rozporządzeniami nie występuje we wszystkich wersjach językowych. O ile jest ona widoczna w niemieckiej, niderlandzkiej i włoskiej wersji językowej, o tyle nie występuje ona w hiszpańskiej, francuskiej i portugalskiej wersji językowej.

83. Druga różnica między sytuacją analizowaną w wyroku Rusal Armenal a niniejszą sprawą może dotyczyć tego, że tym razem jako kryterium kontroli ważności rozporządzenia podstawowego nie wskazano porozumienia antydumpingowego, lecz protokół przystąpienia (ważnego) członka WTO.

84. Ta różnica może być istotna na kilku płaszczyznach. Z jednej strony przytoczony w wyroku Rusal Armenal argument, w myśl którego porozumienie antydumpingowe nie zawiera postanowień dotyczących krajów nieposiadających gospodarki rynkowej, co oznacza, że art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego nie może zostać uznany za środek jego wdrożenia, przestaje mieć znaczenie, jeżeli kryterium kontroli ma rzeczywiście stanowić protokół przystąpienia. W szczególności w sekcji 15 lit. d) protokołu przystąpienia użyto sformułowania „gospodarka rynkowa", zaś w jego sekcji 15 lit. a) przewidziano, że w zależności od spełnienia określonych warunków przywóz z Chin traktuje się w odmienny sposób [70]. Jest to argument przemawiający za uznaniem, że art. 2 ust. 7 lit. b) rozporządzenia podstawowego oraz metoda stosowana na podstawie jego art. 2 ust. 7 lit. a) w celu obliczenia wartości normalnej dla krajów nieposiadających gospodarki rynkowej stanowią środki wdrożenia protokołu przystąpienia w konkretnym przypadku Chin.

85. Z drugiej strony, o ile motywy (różnych wersji) rozporządzenia podstawowego zawierają wzmiankę o konieczności dostosowania się do porozumienia antydumpingowego „w możliwie najszerszym zakresie", o tyle w żadnym z nich nie ma nawet mowy o protokole przystąpienia. Ten argument można powoływać na poparcie twierdzenia, że system obliczania wartości normalnej w odniesieniu do przywozu z Chin jest właściwy dla porządku prawnego Unii i nie ma na celu wdrożenia owego protokołu.

86. Jeżeli dodatkowo uwzględni się argumenty przytoczone na rozprawie przez instytucje, które utrzymywały, że Unia traktowała Chiny w sposób szczególny jeszcze przed przystąpieniem tego kraju do WTO, a sposób tego traktowania nie zmienił się w następstwie owego przystąpienia, to jestem skłonna przyjąć, iż art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego wprowadza system właściwy dla Unii Europejskiej w stosunku do Chin, i to niezależnie od istnienia i wiążącego charakteru protokołu przystąpienia.

87. W świetle tego wniosku uzasadniona jawi się decyzja Sądu o nieskorzystaniu z przysługującego mu uprawnienia do kontroli sądowej.

88. Ponadto protokół przystąpienia stanowi, tak samo jak porozumienie antydumpingowe, integralną część porozumień WTO [71]. W związku z tym należy go traktować tak jak każdą inną część owych porozumień. Jak zostało to potwierdzone zarówno w postępowaniu przed Sądem [72],

[70] Jak zauważa M.Q. Zang, „we wszystkich wcześniejszych protokołach przystąpienia do GATT 1947 przez kraje nieposiadające gospodarki rynkowej, mianowicie w protokołach Polski, Rumunii i Węgier, stosowano postanowienia podobne do tych zawartych w sekcji 15, jednak żadne z nich nie odwoływało się wyraźnie do warunków gospodarki rynkowej lub warunków gospodarki nierynkowej. Dlatego też […] sekcja 15 stanowi pierwszy przepis WTO, w którym jednoznacznie posłużono się tymi pojęciami". M.Q. Zang, The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, 2009, s. 321–351, tu: s. 324, 325.

[71] Zobacz na przykład część I pkt 1.2 protokołu przystąpienia Chin (w którym wskazano, że ów protokół „stanowi integralną część porozumienia WTO"). Zobacz także analogicznie wyroki: z dnia 19 września 2019 r., Zhejiang Jndia Pipeline Industry/Komisja, T-228/17, EU:T:2019:619, pkt 97, w którym Sąd uznał, że protokół przystąpienia Chin stanowi „część wszystkich porozumień zawartych w ramach WTO"; z dnia 5 maja 2021 r., Acron i in./Komisja, T-45/19, niepublikowany, EU:T:2021:238, pkt 105, w którym Sąd uznał, że protokół przystąpienia Rosji stanowi integralną część porozumienia WTO. Należy podkreślić, że to podejście nie dotyczy wyłącznie protokołów przystąpienia, ponieważ art. II ust. 2 porozumienia WTO stanowi, iż porozumienia i związane z nimi instrumenty prawne zawarte w załącznikach 1, 2 i 3 do owego porozumienia stanowią jego „integralne części".

[72] Punkt 63 zaskarżonego wyroku, w którym wyjaśniono, że „skarżąca potwierdziła na rozprawie, iż nie utrzymuje, że porozumienia WTO lub protokół przystąpienia są w ujęciu ogólnym bezpośrednio skuteczne".

jak i podczas rozprawy w niniejszej sprawie, wnosząca odwołanie nie kwestionuje tego ustalenia. Dlatego też argument o elastycznym charakterze systemu WTO, który jest powoływany na poparcie ograniczenia prawa orzekania, można odnieść również do protokołu przystąpienia.

89. Wreszcie, należy wskazać, że niedawno wydano jednoznaczne rozstrzygnięcie w przedmiocie możliwości zastosowania logiki przyjętej w wyroku Rusal Armenal do przywozu z Chin. W wyroku Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisja [73] Trybunał, bez zagłębiania się w kwestię ewentualnych różnic między sytuacją Armenii oraz Chin, powołał się na wyrok Rusal Armenal. Trybunał, przeanalizowawszy argumenty praktycznie identyczne z tymi, które przytoczyła wnosząca odwołanie w niniejszej sprawie, uznał, że na sekcję 15 protokołu przystąpienia nie można się powoływać w celu podważenia ważności rozporządzenia wykonawczego, na mocy którego do przywozu z Chin stosowany jest art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego, ponieważ ów artykuł stanowi wyraz podejścia właściwego dla Unii [74].

90. Prawdą jest, że okoliczności faktyczne, na tle których zapadł wyrok Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisja, różnią się nieco od stanu faktycznego niniejszej sprawy. Inaczej bowiem niż w niniejszym przypadku przedmiotowe dochodzenie w owej sprawie zostało wszczęte przed upływem 15-letniego okresu przewidzianego w sekcji 15 lit. d) protokołu przystąpienia [75].

91. Niemniej jednak wniosek sformułowany przez Trybunał w tym wyroku ma bardziej charakter przekrojowy niż zależny od konkretnych okoliczności faktycznych – należy uznać, że logika przyjęta w wyroku Rusal Armenal ma zastosowanie do art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego w ujęciu ogólnym [76], a nie tylko w odniesieniu do szczególnych ram faktycznych i prawnych, w jakich został on wydany. Nic nie wskazuje na to, że w wyroku Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisja Trybunał uznał, iż chwila wszczęcia dochodzenia ma jakiekolwiek znaczenie.

92. Na rozprawie wnosząca odwołanie nie była w stanie wyjaśnić, w jaki sposób ta różnica w czasie miałaby prowadzić do odmiennego wniosku, mianowicie, że w niniejszej sprawie art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego nie stanowi już szczególnego systemu w porządku prawnym Unii.

93. W związku z tym art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego należy uważać, nawet po grudniu 2016 r., za przepis wprowadzający system właściwy dla porządku prawnego Unii, na mocy którego przewiduje się odmienne traktowanie w zakresie obliczania wartości normalnej przywozu w odniesieniu do niektórych krajów, w tym do Chin.

94. Niemniej jednak przyjęcie, że art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego, stosowany w odniesieniu do przywozu z Chin, stanowi szczególny system w porządku prawnym Unii, nie oznacza samo w sobie, iż ów system jest sprzeczny z sekcją 15 protokołu przystąpienia. Oznacza to jedynie, że Trybunał może zdecydować o odstąpieniu od kontroli sądowej pierwszego z tych aktów w świetle drugiego z nich.

[73] Wyrok z dnia 5 maja 2022 r., C-718/20 P, EU:C:2022:362.

[74] Ibidem, pkt 88, 89, 91.

[75] Ibidem, pkt 18, w którym wyjaśniono, że Komisja wszczęła przegląd wygaśnięcia w dniu 10 grudnia 2016 r.

[76] Jeżeli przyjmiemy, że w wyroku Rusal Armenal za właściwe dla Unii rozwiązanie legislacyjne w odniesieniu do krajów wymienionych w art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego uznano cały system wprowadzony na podstawie tego przepisu, to łatwiejsze okazuje się także pominięcie pozostałych różnic między sprawą, w której go wydano, a niniejszym postępowaniem. Armenia została bowiem wymieniona w art. 2 ust. 7 lit. a) rozporządzenia podstawowego obok krajów nieposiadających gospodarki rynkowej, w przypadku których zawsze stosuje się metodę państwa analogicznego. Z kolei Chiny wymieniono w art. 2 ust. 7 lit. b) rozporządzenia podstawowego, który to przepis wprowadza wymóg zastosowania metody państwa analogicznego za każdym razem, gdy dany współpracujący producent eksportujący nie jest w stanie wykazać, że „warunki gospodarki rynkowej [określone w lit. c) tego przepisu] przeważają w stosunku do tego producenta […] pod względem produkcji i sprzedaży podobnego, odnośnego towaru”.

95. Trzeba zatem stwierdzić, że właściwy prawu Unii charakter art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego uzasadnia odstąpienie przez Trybunał od kontroli aktów instytucji w świetle protokołu przystąpienia, czy to przed upływem okresu przewidzianego w jego sekcji 15 lit. d), czy też po jego upływie. Z tej samej przyczyny to nie do Trybunału należy wykładnia skutków sekcji 15 lit. d) protokołu przystąpienia, dokonywana w celu ustalenia, jakie (o ile jakiekolwiek w ogóle) elementy tego postanowienia pozostają w mocy po dniu 11 grudnia 2016 r. oraz czy owe elementy, które pozostały w mocy (o ile takowe istnieją), w dalszym ciągu umożliwiały Komisji zastosowanie metody państwa analogicznego do obliczania wartości normalnej przywozu dokonywanego przez chińskich producentów takich jak wnosząca odwołanie [77].

96. W kontekście powyższych rozważań nie ma powodu, aby uznać, że wniosek sformułowany przez Sąd w pkt 65 zaskarżonego wyroku jest obarczony błędem.

97. Na samym końcu odniosę się pokrótce do podniesionego pomocniczo przez wnoszącą odwołanie argumentu, jakoby istniał „trzeci wyjątek", odmienny od tych, które wynikają z wyroków Nakajima i Fediol. Jeśli chodzi o ten argument, wnosząca odwołanie ponownie powołuje się na wniosek z 2001 r. i utrzymuje, że należy stwierdzić, iż art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego, który poprzedza w czasie ów wniosek, nie ma już od dnia 11 grudnia 2016 r. zastosowania do przywozu z Chin.

98. Jak już wspomniałam, nie dostrzegam zasadniczo żadnego powodu, dla którego Trybunał miałby w innych sytuacjach, odmiennych od tych, które były przedmiotem wyroków Nakajima lub Fediol, nie decydować się na dokonanie kontroli sądowej w świetle prawa WTO. Uzasadnieniem tego rodzaju decyzji musiałaby być ocena, z której wynikałoby, że jest oczywiste, iż prawodawca Unii nie zamierzał odstąpić od prawa WTO. Muszę jednak przyznać, że – mimo najszczerszych chęci – cały czas nie jestem w stanie zrozumieć, jak dokładnie wnosząca odwołanie wyobraża sobie funkcjonowanie owego „trzeciego wyjątku" ani też czym miałby się on różnić od wyjątku dopuszczonego na gruncie wyroku Nakajima.

99. Wyjaśnienia, jakie wnosząca odwołanie przedstawiła w uwagach na piśmie oraz podczas rozprawy, jestem w stanie zinterpretować – o ile tylko puszczę nieco wodze wyobraźni – jedynie w ten sposób, że ten wyjątek odnosi się nie tyle do braku możliwości zastosowania art. 2 ust. 7 rozporządzenia podstawowego ze względu na jego niezgodność z protokołem przystąpienia, lecz raczej do obowiązku zgodnej wykładni. Jak jednak słusznie podkreśliła Komisja na rozprawie,

[77] Dla pełności wywodu pragnę dodać, że jak dotąd organ ds. rozstrzygania sporów WTO nie wydał żadnej decyzji w przedmiocie skutków upływu terminu zakreślonego w sekcji 15 lit. d) protokołu przystąpienia oraz możliwości stosowania, po jego upływie, metody nieopartej na ścisłym porównaniu z krajowymi cenami i kosztami w Chinach, czy to na podstawie protokołu przystąpienia, czy też porozumienia antydumpingowego. O ile bowiem Chiny wdały się z Unią w spór bezpośrednio po upływie okresu przewidzianego w protokole, o tyle w czerwcu 2019 r. wniosły one o zawieszenie postępowania w tej sprawie. Upoważnienie zespołu orzekającego w sprawie sporu „EU – Price Comparison Methodologies" [„UE – metody porównywania cen"] (WT/DS516), który to spór dotyczył właśnie tej kwestii, wygasło w dniu 15 czerwca 2020 r. (zob. nota sekretariatu WTO z tego samego dnia, WT/DS516/14). Aby zapoznać się z bardziej szczegółowym omówieniem, zob. W. Zhou, X. Qu, 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*, Vol. 13(3), 2022, s. 1–22, tu: s. 6, 7. Tymczasem przedstawiciele nauki prawa bardzo różnie zapatrują się na kwestię skutków upływu tego terminu. Część autorów sugeruje, że nic się nie zmieniło, skoro wygasły jedynie postanowienia sekcji 15 lit. a) ppkt (ii), zaś postanowienia sekcji 15 lit. a) i lit. a) ppkt (i) pozostały bez zmian; w ten sposób odwracają oni jednak ciężar dowodu, który należy dostarczyć, aby móc odstąpić od ustanowionych w art. 2 porozumienia antydumpingowego zasad obliczania wartości normalnej. Z kolei inni uważają, że wygaśnięcie postanowień sekcji 15 lit. a) ppkt (ii) wywiera wpływ w odniesieniu do całości regulacji zawartej w lit. a). Jeszcze inni twierdzą, tak jak wnosząca odwołanie, że z chwilą upływu tego terminu Chiny powinny zostać bezwarunkowo uznane za kraj posiadający gospodarkę rynkową. Zobacz m.in. F. Graafsma, E. Kumashova, In re China's Protocol of Accession and the Anti-Dumping Agreement: Temporary Derogation or Permanent Modification?, *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 9(4), 2014, s. 154–159; J. Lee, China's Nonmarket Economy Treatment and US Trade Remedy Actions, *Journal of World Trade*, Vol. 51(3), 2017, s. 495–516; A. Suse, 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*, Vol. 20(4), 2017, s. 951–977; *China*: *NME at the Gates*? *Article 15 of China's WTO Accession Protocol*: *A multi-perspective analysis*, Research Paper, Brussels, European Institute for Asian Studies 2016.

kwestia tego obowiązku wykładni zgodnej, która została również podniesiona (i odrzucona) w pierwszej instancji, nie stanowi przedmiotu odwołania [78]. W związku z tym Trybunał nie może zbadać tego argumentu [79].

100. Tymczasem pragnę przedstawić mój punkt widzenia, w myśl którego te same względy, które przemawiają za ograniczeniem przez Trybunał przysługującego mu uprawnienia do kontroli sądowej, powinny również się odnosić do spoczywającego na Trybunale obowiązku wykładni prawa Unii (w niniejszym przypadku – rozporządzenia podstawowego) zgodnie z prawem WTO (w niniejszym przypadku – z protokołem przystąpienia). Obowiązek wykładni zgodnej, tak jak jest on rozumiany na płaszczyźnie wewnętrznej porządku prawnego Unii, wymaga, aby sąd dokonujący wykładni uczynił wszystko, co możliwe, aby znaleźć rozwiązanie zgodne z normą prawa Unii, w świetle której interpretuje on normę prawa krajowego [80].

101. W sytuacji takiej jak ta w niniejszej sprawie wymóg przewidujący, że należy uczynić wszystko, co możliwe, aby dokonać wykładni prawa Unii w świetle prawa WTO, nałożony byłby na Trybunał Sprawiedliwości, który w tym zakresie pozostawałby ograniczony jedynie zasadą niedokonywania wykładni prawa Unii contra legem. Gdyby Trybunał zinterpretował następnie prawo WTO inaczej niż prawodawca Unii lub gdyby było tak, że prawodawca faktycznie pragnął odstąpić od prawa WTO, lecz nie wyraził jasno tego zamiaru (co nie byłoby raczej zaskakujące), wykładnia zgodna pozbawiłaby instytucje polityczne niezbędnej swobody uznania, dzięki której mogą one korzystać ze wszystkich tych przewidzianych w uzgodnieniu rozwiązań, które pozostawiają miejsce na pole manewru politycznego. Byłoby to sprzeczne z logiką leżącą u podstaw względów uzasadniających ograniczenie przysługujących Trybunałowi uprawnień do kontroli sądowej.

102. W związku z tym uważam, że nie można również niczego zarzucić wnioskowi sformułowanemu przez Sąd w pkt 74 zaskarżonego wyroku.

VII. Wnioski

103. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał oddalił zarzut pierwszy.

[78] Punkt 68 zaskarżonego wyroku. Niemniej jednak dziwne wydaje mi się przyjęcie przez Sąd, jeszcze przed ustaleniem, do jakiego rezultatu doprowadziłaby wykładnia zgodna, że nie jest ona możliwa.

[79] Wynika to z art. 169 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, zgodnie z którym w odwołaniu należy wskazać precyzyjnie zakwestionowane elementy wyroku, do którego uchylenia zmierza wnoszący odwołanie, jak również argumenty prawne, które w szczegółowy sposób uzasadniają to żądanie. Zobacz także podobnie wyrok z dnia 19 września 2013 r., EFIM/Komisja, C-56/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:575, pkt 97, w którym za niedopuszczalny na etapie odwołania uznano argument nieskierowany przeciwko ustaleniom Sądu.

[80] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in., od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 119; z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 27. W wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo, Trybunał zobowiązał więc sąd krajowy do odstąpienia od stosowania dotychczasowego orzecznictwa krajowego, na mocy którego ów sąd musiałby uznać, „iż nie może dokonać wykładni przepisu prawa krajowego w zgodzie z prawem Unii".