Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
TAMARE ĆAPETA,
predstavljeni 17. novembra 2022[1]

Zadeva C-123/21 P

Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd
proti

Evropski komisiji

„Pritožba – Damping – Določitev normalne vrednosti – Metoda ‚primerljive države' – Člen 2(7) Uredbe (EU) 2016/1036 – Oddelek 15 Protokola o pristopu Ljudske republike Kitajske k STO – Pristojnost sodnega nadzora – Sodba Nakajima/Svet"

I. Uvod

1. Predmet te zadeve je pritožba, ki jo je vložila družba Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd (v nadaljevanju: pritožnica), s katero ta Sodišču predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča z dne 16. decembra 2020, Changmao Biochemical Engineering/Komisija[2] (v nadaljevanju: izpodbijana sodba). S to sodbo je Splošno sodišče zavrnilo tožbo pritožnice za razglasitev ničnosti Izvedbene uredbe (EU) 2018/921 (v nadaljevanju: sporna uredba),[3] s katero so bile ohranjene protidampinške dajatve na izvoz vinske kisline iz Kitajske, ki ga je opravila pritožnica.

2. V delu pritožbe, ki bo obravnavan v teh sklepnih predlogih,[4] pritožnica namreč izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča, da ni moglo preveriti zakonitosti člena 2(7) Uredbe (EU) 2016/1036 (v nadaljevanju: osnovna uredba)[5] z vidika sporazumov Svetovne trgovinske organizacije (STO) in, natančneje, z oddelkom 15 protokola o pristopu Kitajske k STO[6] (v nadaljevanju: protokol o pristopu). Zato se s to pritožbo postavljajo pomembna vprašanja v zvezi z omejitvami pristojnosti, ki jo ima Sodišče za sodni nadzor nad akti institucij Unije ob upoštevanju prava STO.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

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

3 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/921 z dne 28. junija 2018 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve na uvoz vinske kisline s poreklom iz Ljudske republike Kitajske po pregledu zaradi izteka ukrepa v skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2016/1036 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2018, L 164, str. 14).

4 Sodišče je izrazilo zahtevo, da se v sklepnih predlogih osredotočim le na prvi pritožbeni razlog.

5 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2016 o zaščiti proti dampinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske unije (UL 2016, L 176, str. 21).

6 Svetovna trgovinska organizacija, Protokol o pristopu Ljudske republike Kitajske (WT/L/432, 23. november 2001).

II. Dejansko stanje spora

3. Kitajska vlada je 7. decembra 1995 v skladu s členom XII Sporazuma o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije zaprosila za pristop k navedenemu sporazumu. Istega dne je bila ustanovljena delovna skupina STO za pristop, da bi se dogovorili o pristopnih pogojih, sprejemljivih za Kitajsko in vse članice STO. Evropska komisija je v imenu Evropske unije in njenih držav članic sodelovala v teh pogajanjih.

4. Kitajska je 1. decembra 2001 pristopila k STO. Ta država je v okviru svojega pristopnega procesa sprejela vrsto zavez, ki so določene v protokolu o pristopu. Med drugimi vidiki ta protokol določa režim za izračun normalne vrednosti v protidampinških preiskavah, ki se razlikuje od pravil iz protidampinškega sporazuma STO (v nadaljevanju: protidampinški sporazum).

5. Natančneje, oddelek 15(a) protokola o pristopu vsebuje pravila glede določanja normalne vrednosti v protidampinških postopkih, v skladu s katerimi lahko preiskovalni organ članice STO uporabi metodo, ki ne temelji na strogi primerjavi s kitajskimi domačimi cenami in stroški. Uporaba te metode je pomembna v praksi, saj pomeni, da lahko preiskovalni organ ne upošteva cen in stroškov kitajskega proizvajalca, tako da se ne izoblikuje natančna slika dejanske normalne vrednosti zadevnega produkta.

6. Vendar bi moral ta režim v skladu s členom 15(d) protokola o pristopu delno prenehati veljati 15 let po datumu pristopa Kitajske k STO. Ta datum je bil 11. december 2016.

7. Komisija je 19. aprila 2017, torej po izteku 15-letnega obdobja iz protokola o pristopu [7], kar med strankama ni sporno, objavila Obvestilo o začetku pregleda zaradi izteka protidampinških ukrepov, ki se uporabljajo za uvoz vinske kisline s poreklom iz Kitajske [8].

8. V navedenem obvestilu je Komisija zainteresirane strani obvestila, da bo normalna vrednost v skladu s členom 2(7)(a) osnovne uredbe določena z uporabo tako imenovane metode „primerljive države“. [9] Uporaba te metode je bila v tej preiskavi mogoča, ker je bila Kitajska s predpisi, to je členom 2(7)(b) osnovne uredbe, uvrščena v kategorijo skupaj s „kater[o] koli držav[o], ki nima tržnega gospodarstva in je članica STO“.

9. V praksi uporaba metode „primerljive države“ omogoča, da se normalna vrednost uvoza izračuna na podlagi cen v ustrezni državi s tržnim gospodarstvom, ne pa na podlagi domačih cen in stroškov v državi izvoznici, saj se šteje, da te cene in stroški niso izoblikovani pod pogoji tržnega gospodarstva. [10] Ta metoda se zahteva v skladu s členom 2(7)(b) osnovne uredbe, razen če proizvajalci, ki so predmet preiskave, lahko dokažejo, da pri njihovi proizvodnji in prodaji zadevnega podobnega izdelka prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva. Metoda „primerljive države“ se tako razlikuje od standardne metode iz člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe, v skladu s katero se normalna vrednost izračuna na podlagi domačih cen in stroškov v državi izvoznici.

[7] Naj zaradi jasnosti dodam, da so se na obravnavi vse stranke sicer strinjale, da je bila preiskava začeta po izteku 15-letnega obdobja iz protokola o pristopu, ni bilo pa nobenega jasnega stališča glede učinkov tega izteka, in sicer niti med institucijami Unije.

[8] Obvestilo o začetku pregleda zaradi izteka protidampinških ukrepov, ki se uporabljajo za uvoz vinske kisline s poreklom iz Ljudske republike Kitajske (UL 2017, C 122, str. 8).

[9] Obvestilo o začetku pregleda zaradi izteka protidampinških ukrepov, ki se uporabljajo za uvoz vinske kisline s poreklom iz Ljudske republike Kitajske, točka 5.2.2.

[10] O praktičnih težavah pri uporabi metode „primerljive države“ glej Zang, M.Q., „The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?“, *International and Comparative Law Quarterly*, zvezek 58, 2009, str. od 321 do 351, na str. od 326 do 330.

10. Komisija je pritožnico, druge proizvajalce izvoznike na Kitajskem in kitajsko vlado obvestila o navedenem začetku pregleda zaradi izteka ukrepa ter o svoji nameri, da uporabi metodo iz člena 2(7)(a) osnovne uredbe. Nobena od teh strank ni sodelovala v tem pregledu.

11. Komisija je 28. junija 2018 sprejela sporno uredbo, s katero je ohranila protidampinške dajatve.[11] Glede obstoja dampinga je Komisija normalno vrednost izračunala v skladu s členom 2(7)(a) osnovne uredbe.[12]

III. Tožba pred Splošnim sodiščem

12. Pritožnica je 12. septembra 2018 pri Splošnem sodišču vložila tožbo za razglasitev ničnosti sporne uredbe. Pritožnica je med drugimi trditvami v bistvu navedla, da bi bilo treba normalno vrednost za uvoz njene vinske kisline izračunati na podlagi člena 2, od (1) do (6), osnovne uredbe, ker se je člen 2(7)(b) te uredbe (in torej uporaba metode „primerljive države“ iz člena 2(7)(a)) po izteku 15-letnega obdobja iz oddelka 15(d) protokola o pristopu za uvoz iz Kitajske prenehal uporabljati.

13. Pritožnica je tako trdila, da člena 2(7)(b) osnovne uredbe, ker je v nasprotju s protokolom o pristopu, ni bilo mogoče uporabiti za uvoz iz Kitajske po 11. decembru 2016. Zato meni, da Komisija ni mogla uporabiti metode „primerljive države“, saj „ni imela pravne podlage za uporabo člena 2(7)“ v zadevni preiskavi.

14. Splošno sodišče je 16. decembra 2020 izdalo izpodbijano sodbo. Opozorilo je, da „sporazumi STO glede na svojo naravo in sistematiko načeloma niso del pravil, na podlagi katerih je mogoče nadzirati zakonitost aktov institucij Unije“.[13]

15. Pritožnica te „načelne“ ugotovitve ne izpodbija. Trdi pa, da je njen položaj zajet s tistim, kar je poimenovala „prva izjema“ od zgoraj navedenega pravila, kot jo je Sodišče izoblikovalo v sodbi Nakajima.[14]

16. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi priznalo, da sta iz sodne prakse razvidna dva položaja, v katerih se je štelo, da je mogoč nadzor nad zakonitostjo akta Unije ob upoštevanju sporazumov STO. Prvi je bil položaj, v katerem je bil „namen Evropske unije, da izvaja posebno obveznost, sprejeto v okviru teh sporazumov“[15] (kar je bilo priznano v položaju, v katerem je bila izdana sodba Nakajima), drugi pa položaj, „v katerem zadevni pravni akt Unije izrecno napotuje na natančne določbe navedenih sporazumov“[16] (kot izhaja iz okoliščin, v katerih je bila izdana sodba Fediol[17]).

17. Pritožnica ni izpodbijala možnosti neuporabe sodbe Fediol, saj zadevni akti Unije ne napotujejo izrecno na pravo STO.

[11] Sporna uredba, uvodna izjava 181.

[12] Prav tam, uvodna izjava 45.

[13] Izpodbijana sodba (točka 58).

[14] Sodba z dne 7. maja 1991, Nakajima/Svet (C-69/89, EU:C:1991:186, točke od 29 do 32; v nadaljevanju: sodba Nakajima), čeprav zdajšnje razumevanje sodbe Nakajima verjetno temelji na potrditvi te sodbe v sodbi z dne 5. oktobra 1994, Nemčija/Svet (C-280/93, EU:C:1994:367, točka 111).

[15] Izpodbijana sodba (točka 60).

[16] Prav tam.

[17] Sodba z dne 22. junija 1989, Fediol/Komisija (70/87, EU:C:1989:254, točke od 19 do 23; v nadaljevanju: sodba Fediol) (v tej zadevi je bilo v aktu Unije izrecno napoteno na pravila mednarodnega prava, ki temeljijo na Splošnem sporazumu o carinah in trgovini (GATT), zaradi česar je Sodišče menilo, da lahko izvaja svojo pristojnost za razlago upoštevnih določb GATT).

18. Splošno sodišče je na podlagi sodbe Rusal Armenal [18] ugotovilo, da se sodba Nakajima ne uporablja, saj je bil člen 2(7) osnovne uredbe sprejet kot posledica volje zakonodajalca, da vzpostavi „poseben režim, ki določa podrobna pravila za izračun normalne vrednosti v zvezi z uvozom iz držav brez tržnega gospodarstva, vključno z Ljudsko republiko Kitajsko“ [19].

19. Podredno je pritožnica pred Splošnim sodiščem navedla še drugo trditev, to je, da bi ji bilo treba, če se sodba Nakajima ne uporablja, priznati možnost uveljavljanja „tretje izjeme“. [20] Pritožnica je trdila, da bi ji bilo treba omogočiti, da se „opre neposredno na določbe mednarodnega sporazuma, […] če zadevni mednarodni sporazum omogoča odstopanje od splošnega pravila in se v pravu Unije – kot v obravnavani zadevi – to odstopanje uporabi“. [21] Splošno sodišče je te trditve zavrnilo, prvič, ker se po njegovem mnenju niso razlikovale od položaja iz sodbe Nakajima in, drugič, ker ni menilo, da je primerno priznati obstoj takega „novega“ položaja. [22]

20. Splošno sodišče je zato razsodilo, da se pritožnica ne more sklicevati na protokol o pristopu, da bi nasprotovala uporabi člena 2(7) osnovne uredbe. [23] Splošno sodišče je med drugim na tej podlagi zavrnilo tožbo pritožnice.

IV. Postopek pred Sodiščem

21. Pritožnica s pritožbo, vloženo 26. februarja 2021, Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo razveljavi, ugodi predlogu pritožnice iz tožbe pred Splošnim sodiščem in sporno uredbo razglasi za nično v delu, v katerem se nanaša na pritožnico, ter Komisiji in družbam Distillerie Bonollo SpA, Industria Chimica Valenzana (ICV) SpA in Caviro Distillerie Srl (v nadaljevanju: intervenientke) naloži plačilo stroškov pritožnice v tem pritožbenem postopku in v zadevi T-541/18.

22. Prvi pritožbeni razlog se primarno nanaša na tri točke izpodbijane sodbe. To so točka 64 (zavrnitev možnosti uporabe položaja iz sodbe Nakajima v tem primeru), točka 65 (uporaba sodbe Rusal Armenal za ugotovitev, da člen 2(7) osnovne uredbe pomeni neodvisen pristop v okviru prava Unije za uvoz iz držav brez tržnega gospodarstva, vključno s Kitajsko) oziroma točka 74 (zavrnitev trditev pritožnice v zvezi z obstojem „tretje izjeme“).

23. Komisija ob podpori intervenientk Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in pritožnici naloži plačilo stroškov.

24. Pritožnica, intervenientke, Evropski parlament, Svet in Komisija so na obravnavi 8. septembra 2022 predložili stališča.

[18] Sodba z dne 16. julija 2015, Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494; v nadaljevanju: sodba Rusal Armenal).

[19] Izpodbijana sodba (točka 65).

[20] Pritožnica se je na položaj, kakršen je obstajal v sodbi Nakajima, sklicevala kot na prvo izjemo, na položaj, kakršen je obstajal v sodbi Fediol, pa kot na drugo izjemo. Glede neustrezne uporabe izraza „izjema“ v zvezi s sodbama Nakajima in Fediol glej točko 46 in naslednje teh sklepnih predlogov.

[21] Izpodbijana sodba (točka 74).

[22] Prav tam.

[23] Izpodbijana sodba (točka 67).

V. Trditve strank

25. Glavna trditev pritožnice je, da člen 2(7) osnovne uredbe pomeni voljo, da se s pravom Unije izvajajo – v smislu sodbe Nakajima – posledice izteka obdobja, določenega v oddelku 15(d) protokola o pristopu.

26. Pritožnica se v podporo tej trditvi večinoma sklicuje na točki 54 in 55 obrazložitvenega memoranduma predloga Komisije iz leta 2001 za sklep Sveta o pristopu Kitajske k STO (v nadaljevanju: predlog iz leta 2001).[24] Ti točki se nanašata na metodo za izračun normalne vrednosti za uvoz iz Kitajske, pri čemer je v drugi od teh točk pojasnjeno, da „bodo posebni postopki za obravnavo primerov zatrjevanega dampinga s strani kitajskih proizvajalcev, ki morda še ne delujejo pod običajnimi pogoji tržnega gospodarstva, ostali na voljo do 15 let po vstopu Kitajske v STO“.

27. Pritožnica meni, da je to pojasnilo izraz jasne volje zakonodajalca Unije v smislu sodbe Nakajima, da uporabo metode „primerljive države“ iz člena 2(7) osnovne uredbe v zvezi s Kitajsko omeji na samo 15 let. Zato trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da ne more opraviti nadzora nad zakonitostjo člena 2(7) osnovne uredbe ob upoštevanju oddelka 15 protokola o pristopu, ker naj ne bi obstajala volja za njegovo izvajanje.

28. Pritožnica trdi tudi, da se sodba Rusal Armenal za njen položaj ne uporablja. Po njenem mnenju se je ta sodba nanašala izključno na uporabo člena 2(7) osnovne uredbe v posebnem položaju Armenije. Zato naj bi se ugotovitev Sodišča v sodbi Rusal Armenal, da je „člen 2(7) osnovne uredbe izraz volje zakonodajalca Unije, da na tem področju uveljavi pristop, lasten pravnemu redu Unije“,[25] nanašala izključno na položaj držav brez tržnega gospodarstva, ki niso članice STO. Zato je po mnenju pritožnice Splošno sodišče napačno razširilo to sodbo na položaj uvoza iz Kitajske po izteku protokola o pristopu Kitajske.

29. Pritožnica kot podredno trditev navaja, da Splošno sodišče ni priznalo obstoja okoliščin, zaradi katerih bi bilo mogoče priznati „tretjo izjemo“, ki bi se razlikovala od izjem, obravnavanih v sodbah Nakajima in Fediol. Na obravnavi je to stališče podrobneje razložila. Pojasnila je, da se okoliščine iz obravnavane zadeve razlikujejo od položaja iz sodbe Nakajima, ker je bil člen 2(7) osnovne uredbe vstavljen pred pristopom Kitajske k STO. Zato naj bi bilo treba posebno besedišče, uporabljeno v točkah 54 in 55 obrazložitvenega memoranduma predloga iz leta 2001, razumeti tako, da uporaba „metode primerljive države“ 15 let po datumu pristopa Kitajske k STO ne bo več mogoča.

30. Komisija in intervenientke, ki sta jih v ustnem delu postopka podprla Parlament in Svet, nasprotujejo temu razlogovanju. V bistvu poudarjajo, da se obravnavana zadeva ne nanaša na okoliščine, navedene v sodbi Nakajima. V zvezi s tem trdijo, da pojasnil iz predloga iz leta 2001 ni mogoče upoštevati pri presoji volje zakonodajalca Unije, da s členom 2(7) osnovne uredbe uveljavi pristop, lasten pravnemu redu Unije, kakršen je bil priznan v sodbi Rusal Armenal. Po njihovem mnenju bi bilo mogoče kot edini upoštevni vir za to, da se dokaže volja zakonodajalca Unije, da izvaja posebno obveznost, sprejeto v okviru sporazumov STO, uporabiti uvodne izjave ali druge dokumente, povezane s postopkom sprejetja ali spremembe same osnovne uredbe.

[24] Predlog sklepa Sveta o sprejetju stališča Skupnosti na ministrski konferenci, ustanovljeni s Sporazumom o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije, o pristopu Ljudske republike Kitajske k Svetovni trgovinski organizaciji (COM(2001) 517 final). Ta predlog je bil sprejet s sklepi Sveta o sprejetju stališča Skupnosti na ministrski konferenci, ustanovljeni s Sporazumom o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije, o pristopu Ljudske republike Kitajske in ločenega carinskega območja Tajvana, Penghuja, Kinmena in Matsuja (kitajski Tajpej) k Svetovni trgovinski organizaciji (bilten 10-2001, točka 1.6.26).

[25] Sodba Rusal Armenal (točka 48).

31. Kot je na obravnavi pojasnil Svet, lahko institucija v bistvu „igra dve vlogi“, in sicer prvo, kadar deluje kot sestavni del zakonodajalca Unije, in drugo, kadar sodeluje pri pogajanjih na mednarodni ravni. Tako izjav, podanih med mednarodnimi pogajanji, ni mogoče uporabiti pri pojasnjevanju volje zakonodajalca, na kateri temeljijo akti, sprejeti na tej podlagi, in še toliko manj v sprejetih ali spremenjenih aktih, ki se ne nanašajo na ta akt mednarodnega prava.

32. Na tej podlagi je Komisija, ki sta jo na obravnavi podprla Parlament in Svet, zavzela stališče, da uporaba sodbe Nakajima zahteva jasno in izrecno izraženo voljo zakonodajalca Unije, da izvaja posebno obveznost, sprejeto v okviru sporazumov STO. Zgolj v takem položaju naj bi zakonodajalec Unije pokazal, da je nameraval Sodišču priznati pristojnost, da nad njim opravi sodni nadzor. Ker torej člen 2(7) osnovne uredbe ne vsebuje nobenega takega namena, ta določba ni izraz volje zakonodajalca Unije, da izvaja oddelek 15 protokola o pristopu. Zato po njihovem mnenju Sodišče ni pristojno za nadzor nad aktom institucij ob upoštevanju navedenega protokola.

VI. Presoja

A. Uvodna pojasnila

33. Mednarodni sporazumi, katerih pogodbenica je Unija, kot so sporazumi STO, so del pravnega reda Unije in zavezujejo njene institucije. Kot del tega pravnega reda imajo ti mednarodni sporazumi prednost pred sekundarnim pravom Unije. To izhaja iz člena 216(2) PDEU in sodne prakse Sodišča. [26]

34. Zato mednarodni sporazumi, katerih pogodbenica je Unija, za njene institucije niso zavezujoči le na podlagi mednarodnega prava in njegovega načela *pacta sunt servanda*, ampak tudi na podlagi ustavnega prava Unije. To, da so za institucije EU zavezujoči, je ustavna izbira Unije. [27]

35. Druga upoštevna ustavna izbira se nanaša na pristojnost sodnega nadzora, podeljeno Sodišču. Znotraj pravnega reda Unije je dolžnost Sodišča, da „pove, kaj določa pravo“ („say what the law is“ [28]) in da zagotovi, da institucije ravnajo v skladu z njim. S Pogodbama je bila Sodišču pristojnost sodnega nadzora nad akti institucij podeljena že v prvih dneh evropskega projekta. [29] Danes se ta pristojnost izvaja bodisi neposredno prek ničnostnih tožb (člen 263 PDEU) bodisi posredno prek postopka predhodnega odločanja (člen 267 PDEU) in ugovora nezakonitosti

[26] Sodišče je že leta 1974 razsodilo, da so mednarodni sporazumi, ki jih je sprejela Unija, del njenega pravnega reda; glej sodbo z dne 30. aprila 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, točki 4 in 5) (v kateri je bilo izraženo mnenje, da je pridružitveni sporazum, ki ga je (takratna) Skupnost sklenila z Grčijo, „torej, kar zadeva Skupnost, akt ene od institucij […] [in da so] določbe tega sporazuma […] sestavni del prava Skupnosti“). Pozneje je Sodišče potrdilo še to, da so ti sporazumi za institucije zavezujoči, in njihovo primarnost v odnosu do sekundarne zakonodaje Unije. Glej na primer sodbo z dne 3. junija 2008, Intertanko in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312, točka 42) (v zvezi z zavezujočo naravo Mednarodne konvencije o preprečevanju onesnaževanja morja z ladij, podpisani 2. novembra 1973 v Londonu, kakor je bila dopolnjena s Protokolom z dne 17. februarja 1978).

[27] Prav ta ustavna izbira je predmet spora v tej zadevi. Iz tega razloga trditev, ki so jih na obravnavi navedle nekatere institucije, kot je ta, da ima pristojnost samo Organ STO za reševanje sporov in da lahko samo on odloči, ali akti Unije so ali niso skladni s pravom STO, za namene te zadeve ni mogoče upoštevati. V tej pritožbi se obravnava samo vprašanje pristojnosti Sodišča znotraj ustavnega reda Unije, da ugotovi take neskladnosti.

[28] Če si izposodim besedilo iz sodbe U.S. Supreme Court (vrhovno sodišče, Združene države Amerike), Marbury proti Madisonu (5 U.S. (1 Cranch) 137) (1803), točka 177.

[29] Glej člen 34 ESPJ.

(člen 277 PDEU). Pomembno je, da je že vse od sodbe Foto-Frost [30] jasno, da ima Sodišče Evropske unije (v pomenu tako Splošnega sodišča kot tudi Sodišča) v pravnem redu Unije izključno pristojnost za nadzor nad zakonitostjo aktov institucij Unije. [31]

36. Če se ti značilnosti ustavnega reda Unije povežeta, to privede do pristojnosti Sodišča za nadzor nad tem, ali institucije Unije – vključno s svojimi zakonodajnimi izbirami – spoštujejo obveznosti Unije, ki izhajajo iz sporazumov STO, ki so del pravnega reda Unije in so torej zanje zavezujoči.

37. Vendar je Sodišče zaradi politične resničnosti mednarodnega trgovinskega sistema že zelo zgodaj [32] omahovalo pred izvajanjem svojih pristojnosti sodnega nadzora, kadar gre za nadzor nad skladnostjo zakonodaje Unije z GATT [33] ter pozneje s sporazumi STO [34].

38. Sodišče je razloge za tako sodno samoomejitev že pojasnilo v sodbi v zadevi International Fruit Company. [35] Najprej je opozorilo na posebno naravo in strukturo GATT, ki „temelji na načelu pogajanj, vodenih na podlagi ‚vzajemnosti in obojestranskih koristi‘“, ter za katerega je „značilna velika prožnost njegovih določb, zlasti tistih, ki določajo možnost odstopanja, ukrepe, ki jih je treba sprejeti ob soočenju z izjemnimi težavami, in reševanje sporov med pogodbenicami“. [36]

39. Sodišče je prožnost GATT dodatno pojasnilo v sodbi Nemčija/Svet [37], pozneje pa je v sodbi Portugalska/Svet [38] enako razlogovanje razširilo na sporazume STO. V zadnjenavedeni zadevi je Sodišče pojasnilo, da je kljub okrepitvi sistema reševanja sporov na podlagi sporazumov STO v primerjavi s takim sistemom, ki je bil na voljo na podlagi GATT, njegov sistem reševanja sporov [39] še vedno velik pomen pripisan pogajanjem med pogodbenicami. Čeprav se tako v mehanizmu za reševanje sporov kaže „preferenca“ za polno uveljavitev priporočila, naj se zagotovi skladnost ukrepa s pravom STO, se z njim kljub vsemu dopuščajo različne izpogajane rešitve, ki temeljijo na vzajemno sprejemljivi kompenzaciji. [40]

30 Glej sodbo z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, točka 17).

31 Naj na tem mestu spomnim na sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Nizozemska/Parlament in Svet (C-377/98, EU:C:2001:329, točka 147), v katerih je ta generalni pravobranilec izrecno pojasnil, da „bi bilo mogoče splošneje šteti, da je s političnega vidika vsekakor zaželeno, da lahko Sodišče opravi nadzor nad zakonitostjo zakonodaje Skupnosti ob upoštevanju pogodb, ki so za Skupnost zavezujoče. Nobeno drugo sodišče ni v takem položaju, da bi lahko opravilo nadzor nad zakonodajo Skupnosti; če se torej zavrne pristojnost Sodišču, bi lahko za države članice nastale nasprotujoče si obveznosti, ne da bi jim bilo na voljo sredstvo za razrešitev nastalih položajev.“

32 Sodišče je v sodbi z dne 12. decembra 1972, International Fruit Company in drugi (od 21/72 do 24/72, EU:C:1972:115), najprej potrdilo, da je GATT za institucije zavezujoč (točka 18), nato pa je menilo, da so določbe sporazuma po naravi take, da z njimi ne morejo biti podeljene pravice posameznikom (točka 27). Ker nimajo neposrednega učinka, posamezniki pred nacionalnim sodiščem torej niso mogli s sklicevanjem na GATT izpodbijati veljavnosti prava Unije.

33 Sodišče je v sodbi z dne 5. oktobra 1994, Nemčija/Svet (C-280/93, EU:C:1994:367, točka 109), ugotovilo ne samo, da se na GATT ne morejo neposredno sklicevati posamezniki (saj ta sporazum načeloma nima neposrednega učinka), ampak da se nanj ne morejo sklicevati niti države članice v tožbah, vloženih na podlagi člena 260 PDEU. Sodišče je celo menilo, da pri presoji zakonitosti ene od uredb Unije niti samo ne more upoštevati GATT.

34 Sodišče je v sodbi z dne 23. novembra 1999, Portugalska/Svet (C-149/96, EU:C:1999:574, točka 47), menilo, da se ni z ustanovitvijo STO spremenilo nič, kar zadeva njegovo ugotovitev, da prava Unije načeloma ne more presojati ob upoštevanju GATT ali, splošneje, prava STO.

35 Sodba z dne 12. decembra 1972 (21/72 do 24/72, EU:C:1972:115).

36 Prav tam (točka 21).

37 Sodba z dne 5. oktobra 1994, Nemčija/Svet (C-280/93, EU:C:1994:367, točke 106 do 109).

38 Sodba z dne 23. novembra 1999, Portugalska/Svet (C-149/96, EU:C:1999:574).

39 Mehanizem temelji na dogovoru o pravilih in postopkih za reševanje sporov.

40 Prav tam (točke od 36 do 39).

40. Sodišče je ob upoštevanju te strukture sistema STO menilo, da bi bili zakonodajni organi Unije – če bi jima lahko sodišča naložila obveznost neuporabe pravil Unije, ki niso skladna s sporazumi STO – prikrajšani za možnost sklepanja takih izpogajanih sporazumov ali za to, da bi namesto uskladitve prava Unije s pravom STO ponudili vzajemno sprejemljivo kompenzacijo. [41]

41. Torej se je moralo Sodišče odpovedati izvajanju svojih pristojnosti sodnega nadzora, da zakonodajalcu Unije ni preprečilo uporabe diskrecije, ki mu je bila prepuščena s sporazumi STO. S takim ravnanjem je Sodišče spoštovalo institucionalno ravnotežje, kot izhaja iz sistema STO. Po njegovem mnenju so s sporazumi STO političnim institucijam prepuščene odločitve o tem, kako izvajati posebno obveznost, sprejeto na podlagi teh sporazumov, ali celo o tem, da nekaterih pravil STO sploh ne izvajajo.

42. Potreba po sodni samoomejitvi je bila dodatno podkrepljena z dejstvom, da najpomembnejši trgovinski partnerji Evropske unije niso sprejeli, da bi se za njihove zakonodajne in izvršne organe uporabljal sodni nadzor znotraj STO. [42]

43. Na podlagi teh dveh razlogov – prožnosti, vgrajene v sam sistem STO, in politične resničnosti, ki je, da trgovinski partnerji Unije svojih institucij, glede uporabe te prožnosti, niso sodno omejili – je bilo ugotovljeno, da „sporazumi STO načeloma niso del pravil, na podlagi katerih Sodišče nadzira zakonitost aktov institucij [EU]“. [43]

44. Pojasnila bom posledice, ki izhajajo iz te sodne prakse. Diskrecije, ki iz tega izhaja za politične institucije Unije in vključuje možnost izbire določene razlage določb sporazumov STO ter – po presoji upoštevnih posledic – po potrebi tudi odločitev o odmiku od obveznosti Unije na podlagi sporazumov STO, [44] ne bi smeli napačno razumeti kot odločitev Sodišča, da se v celoti odpove svoji prerogativi zagotavljanja spoštovanja mednarodnih obveznosti Unije.

45. To ni mogoče z ustavnega vidika, saj bi s tem omajali medinstitucionalno ravnotežje med pravosodno vejo in političnimi institucijami Unije. [45]

46. Tako sem prišla do očitnega nerazumevanja, ki ga je na obravnavi izrazila Komisija in pri katerem sta jo, kot se zdi, podprla Parlament in Svet. V nasprotju s stališčem teh institucij položaja iz sodb Nakajima in Fediol, v katerih se je Sodišče odločilo opraviti preizkus veljavnosti aktov Unije ob upoštevanju prava STO, nista „izjemi“ od očitne nepristojnosti za sodni nadzor na

41 Glej tak učinek, prav tam (točka 40).

42 Prav tam, točka 43.

43 Prav tam (točka 47). Prav zaradi te prožnosti je Sodišče še menilo, da ni primerno, da se dovoli preizkus veljavnosti sekundarnih aktov institucij z vidika priporočil ali odločb Organa STO za reševanje sporov, v katerih je bila ugotovljena kršitev pravil STO. Glej sodbe z dne 1. marca 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, točke od 41 do 48); z dne 9. septembra 2008, FIAMM in drugi/Svet in Komisija (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točke od 127 do 133), in z dne 18. oktobra 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, točka 52).

44 Naj pripomnim, da ta položaj za Evropsko unijo na ravni GATT/STO ni nov. Unija je med letoma 1997 in 2012 odkrito kršila svoje obveznosti v okviru STO v zvezi z njenim režimom glede uvoza, prodaje in distribucije banan. Tako je ravnala kljub številnim nezadovoljivim uveljavitvam poročil posebnih odborov in poročil o skladnosti, pa tudi začasno prekinjenim koncesijam s strani več članic STO. To vprašanje je bilo (delno) razrešeno šele, ko je bila najdena sporazumna rešitev. Glej STO, Uradno obvestilo o sporazumni rešitvi (WT/DS27, WT/DS361, WT/DS364, WT/DS16, WT/DS105, WT/DS158, WT/L/616 in WT/L/625, 8. november 2012). Podobno se spomnimo dolgotrajnega in žolčnega spora med Združenimi državami Amerike in Evropsko unijo v zvezi z odločitvijo zadnjenavedene, da prepove s hormoni obdelano meso, ki se je začel leta 1981 (z Direktivo 81/602/EGS (UL 1981, L 222, str. 32)). Evropska unija je šele leta 2019 dosegla sporazum z Združenimi državami o govedini, obdelani s hormoni, s čimer je (začasno) rešila spor. Glej Sporazum med Združenimi državami Amerike in Evropsko unijo o dodelitvi Združenim državam deleža tarifne kvote za visokokakovostno goveje meso iz Spremenjenega memoranduma o soglasju glede uvoza govejega mesa živali, ki niso dobivale določenih hormonov za pospeševanje rasti, in glede povečanih dajatev, ki jih Združene države uporabljajo za določene proizvode Evropske unije (2014) (UL 2019, L 316, str. 3).

45 Zahteva po tem ravnotežju je izražena v členu 13(2) PEU.

tem področju.[46] Pristojnost sodnega nadzora, ki jo je v teh zadevah izvajalo Sodišče, ne izhaja iz velikodušne zakonodajne odločitve političnih institucij Unije, da Sodišču vrnejo pristojnost za nadzor nad njihovimi akti z vidika prava STO. Kot sem že pojasnila, tega znotraj ustavnega „standarda“ Unije ni mogoče sprejeti, saj pristojnost sodnega nadzora, podeljena Sodišču, izhaja neposredno iz Pogodb. Prej kot to sta navedena položaja primera, v katerih je Sodišče menilo, da politična diskrecija, potrebna na ravni STO, ne bo spodkopana, če opravi preizkus veljavnosti aktov političnih institucij Unije.

47. Sodbe Sodišča ustvarijo korpus sodne prakse, pravila, pojasnjena v izvorni sodbi, pa se nato znova uporabijo v poznejših sodbah v podobnih, vendar ne enakih položajih. Nesrečni stranski učinek tega procesa je, da se sodna praksa sčasoma loči od izvornega okvira in – še pomembneje – utemeljitve, na podlagi katere je bila izoblikovana. Tovrstna ločitev, čeprav ni običajna, je lastna pravnemu sistemu, ki temelji na precedensu.[47]

48. Zato je treba včasih ponovno preučiti zadeve, na katere se pogosto opiramo. S tega vidika ob ponovnem prebiranju sodbe Nakajima težko razberem kakršno koli razlogovanje, ki bi kazalo na to, da je želelo Sodišče uvesti „izjemo“ od sicer neobstoječe pristojnosti sodnega nadzora. V tej zadevi so se obravnavale protidampinške dajatve na nekatere tiskalnike iz Japonske, ki jih je želel zadevni proizvajalec izvoznik izpodbijati s sklicevanjem neposredno na protidampinški zakonik GATT. Svet je izpodbijal pristojnost Sodišča za preizkus veljavnosti (takratne) osnovne uredbe na podlagi tega, da bi lahko bila v nasprotju s tem zakonikom. Trdil je, da to izhaja iz predhodne sodne prakse Sodišča, v kateri je zanikan neposredni učinek GATT.[48] Sodišče je najprej obravnavalo trditev o neposrednem učinku. Pojasnilo je, da se tožeča stranka, to je družba Nakajima, ni sklicevala na neposredni učinek določb protidampinškega zakonika, ampak je ta stranka dejansko postransko – z ugovorom nedopustnosti – podvomila o možnosti uporabe (takratne) nove osnovne uredbe.[49] Zato je mogoče in bi bilo treba vprašanje neposrednega učinka določb STO ločiti od vprašanja izvajanja pristojnosti Sodišča za sodni nadzor nad akti institucij Unije.[50]

49. Poudariti je treba, da je položaj, v katerem je bila izdana sodba Nakajima, podoben položaju v obravnavani zadevi. Pritožnica na podlagi četrtega odstavka člena 263 PDEU neposredno izpodbija sporno uredbo. Ob tem hkrati v okviru stranske trditve navaja, da člena 2(7) osnovne uredbe ni mogoče uporabiti v zvezi z uvozom iz Kitajske, ker ni skladen s protokolom o pristopu.

50. Sodišče se je v sodbi Nakajima za zavrnitev druge trditve Sveta o tem, da sodni nadzor ni mogoč, oprlo na dele sodbe International Fruit Company, v kateri je bil poudarjen zavezujoči učinek GATT za (tedanjo) Skupnost.[51] Nato se je posvetilo mogočim razlogom za to, da ne bi

[46] Naj zaradi jasnosti dodam, da se niso zgolj institucije, ampak tudi pritožnica in intervenientke na položaje iz sodb Nakajima in Fediol sklicevale kot na „izjeme“.

[47] Čeprav formalni precedenčni sistem ne obstaja, Sodišče svoje razlogovanje kljub vsemu utemeljuje s sklicevanjem na starejše sodbe in od predhodnih sodb odstopi samo v izjemnih okoliščinah. Glej v zvezi s tem Arnull, A., „Owning up to Fallibility: Precedent and the Court“, *Common Market Law Review*, zvezek 30(2), 1993, str. od 247 do 266; Tridimas, T., „Precedent and the Court of Justice, A Jurisprudence of Doubt?“, in Dickinson, J., Eleftheriadis, P. (izd.), Philosophical Foundations of EU Law, OUP, Oxford, 2012, str. od 307 do 330.

[48] Sodba Nakajima (točka 27).

[49] Sodba Nakajima (točka 28).

[50] To potrjuje sodba z dne 5. oktobra 1994, Nemčija/Svet (C-280/93, EU:C:1994:367, točka 109). Sodišče je po presoji morebitnega neposrednega učinka GATT ugotovilo, da „posebnosti Splošnega sporazuma, na podlagi katerih je Sodišče ugotovilo, da se posameznik iz Skupnosti ne more sklicevati na ta sporazum pred sodišči, da bi izpodbijal zakonitost akta Skupnosti, nasprotujejo tudi temu, da Sodišče upošteva določbe Splošnega sporazuma za presojo zakonitosti uredbe“. Moj poudarek. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca A. Saggia v zadevi Portugalska/Svet (C-149/96, EU:C:1999:92, točka 18) (v katerih se razlikuje med odrekanjem neposrednega učinka GATT in pravico do nadzora nad zakonitostjo (tedaj) akta Skupnosti).

[51] Sodba Nakajima (točka 29), kjer je napoteno na točko 18 sodbe International Fruit Company in drugi (od 21/72 do 24/72, EU:C:1972:115).

opravilo nadzora, vendar je – nasprotno – ugotovilo, da je bilo v uvodnih izjavah (takratne) osnovne uredbe pojasnjeno, da je bila ta „sprejeta v skladu z obstoječimi mednarodnimi obveznostmi, zlasti tistimi, ki izhajajo iz člena VI splošnega sporazuma in protidampinškega zakonika“.[52] Sodišče je na tej podlagi ugotovilo, da je bila takratna „nova osnovna uredba, ki jo je tožeča stranka izpodbijala, sprejeta zaradi spoštovanja mednarodnih obveznosti Skupnosti, ki ji je zato – kot je Sodišče že večkrat odločilo – naložena obveznost zagotavljanja skladnosti s splošnim sporazumom in akti za njegovo izvedbo“.[53]

51. „V teh okoliščinah“[54] ni bilo ničesar, kar bi Sodišču preprečilo izvajanje pristojnosti sodnega nadzora.

52. V poznejši sodni praksi, ki se je opirala na sodbo Nakajima, se je besedna zveza „v teh okoliščinah“ preoblikovala v besedno zvezo „v dveh položajih“ ali „v dveh izjemnih položajih“.[55]

53. Menim, da ne bi bilo sprejemljivo, da bi položaj iz sodbe Nakajima obravnavali kot „izjemo“ od zatrjevanega splošnega pravila, da Sodišče ni pristojno za nadzor nad akti Unije na področju prava STO.[56]

54. Pristojnost Sodišča za nadzor nad akti Unije temelji na Pogodbah, zato institucije z aktom sekundarne zakonodaje ne morejo omejiti njegove pristojnosti.[57] Če bi bila pristojnost Sodišča za sodni nadzor odvisna od predhodnega soglasja teh institucij, ki jih mora prav to Sodišče nadzirati, ne bi imela pristojnost sodnega nadzora nobenega smisla.

[52] Sodba Nakajima (točka 30).

[53] Prav tam (točka 31).

[54] Prav tam (točka 32).

[55] Čeprav ni jasno, zakaj Sodišče niha med tema besednima zvezama. Na splošno je jezikovnim spremembam mogoče slediti skozi dolgo zaporedje sodb, v katerih so bile okoliščine iz sodbe Nakajima (in Fediol) skupaj opisane v enem stavku, kar je bilo nato znova uporabljeno v drugih zadevah. Tako je Sodišče v sodbi Nemčija/Svet (C-280/93, EU:C:1994:367) na sodbo Nakajima (in Fediol) napotilo na ta način: potem ko je ugotovilo, da možnosti neposredne uporabe GATT ni mogoče izpeljati iz bistva, splošne strukture ali besedila tega sporazuma, je pojasnilo, da „lahko Sodišče, ker taka obveznost ne izhaja iz samega GATT, *samo če* je bil namen Skupnosti izvajanje posebne obveznosti, ki jo je prevzela znotraj okvira GATT, ali če je v aktu Skupnosti izrecno napoteno na posebne določbe GATT, preizkusi zakonitost zadevnega akta Skupnosti z vidika pravil GATT [navedba sodb Fediol in Nakajima]“ (Nemčija/Svet, točka 111; moj poudarek). V sodbi Portugalska/Svet (C-149/96, EU:C:1999:92, točki 47 in 49) je enaka formulacija sledila navedbi, da sporazumi STO „v načelu“ niso med pravili, ki jih Sodišče upošteva pri nadzoru zakonitosti aktov (takratnih) institucij Skupnosti. V sodbi Rusal Armenal se je Sodišče na ta primera prvič sklicevalo kot na „dva izjemna položaja“ (sodba Rusal Armenal, točka 40; moj poudarek). Nato je dodalo, da „mora biti za priznanje take *izjeme* v posameznem primeru pravno zadostno dokazano tudi, da je zakonodajalec izrazil svoj namen, da s pravom Unije izvaja posebno obveznost, sprejeto v okviru sporazumov STO“ (sodba Rusal Armenal, točka 45; moj poudarek). Vendar se je pozneje zdelo, da Sodišče niha med „v dveh primerih (položajih)“ (glej na primer sodbi z dne 4. februarja 2016, C & J Clark International in Puma (C-659/13 in C-34/14, EU:C:2016:74, točka 87) (v kateri je za posrednim sklicevanjem na sodbi Nakajima in Fediol dodano „izjemoma“), in z dne 15. novembra 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, točka 67) (kjer je beseda „izjemoma“ dodana kasneje v istem odstavku), ter „v dveh izjemnih primerih (položajih)“ (sodbe z dne 18. oktobra 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, točka 47); z dne 9. julija 2020, Donex Shipping and Forwarding (C-104/19, EU:C:2020:539, točka 46), in z dne 5. maja 2022, Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisija (C-718/20 P, EU:C:2022:362, točka 85). Naj k temu nazadnje še dodam, da se je besednjak „izjem“ razširil tudi na druge mednarodne sporazume, kot je Aarhuška konvencija. Glej v zvezi s tem sodbo z dne 13. januarja 2015, Svet in drugi/Vereniging Milieudefensie in Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, točka 57).

[56] Besedišče, ki ga uporablja Sodišče, včasih napeljuje na to. Tako je bilo v sodbi Rusal Armenal ugotovljeno, da je „Sodišče v nekaterih primerih sprejelo, da je lahko protidampinški sistem STO *izjema od splošnega načela, v skladu s katerim sodišče Unije ne opravlja nadzora* nad zakonitostjo aktov institucij Unije na podlagi njihove skladnosti s pravili sporazumov STO“ (sodba Rusal Armenal, točka 44; moj poudarek).

[57] V zvezi s tem glej sklepne predloge generalnega pravobranilca A. Saggia v sodbi Portugalska/Svet (C-149/96, EU:C:1999:92, točka 20) (v zvezi z zadnjo uvodno izjavo Sklepa Sveta 94/800/ES z dne 22. decembra 1994 o sklenitvi sporazumov, doseženih v Urugvajskem krogu večstranskih pogajanj (1986–1994), v imenu Evropske skupnosti, v zvezi z zadevami, ki so v njeni pristojnosti (UL 1994, L 336, str. 1), kar zadeva sklenitev sporazumov STO s strani Unije, za katero se zdi, da je bila njena „volja […] omejiti učinke sporazumov“, nato pa je ugotovil, da zaradi obveznosti, ki jo ima Sodišče na podlagi Pogodbe, da zagotovi spoštovanje sporazumov, ki so za Unijo zavezujoči, „Svet z aktom sekundarne zakonodaje ne more omejiti pristojnosti Sodišča niti ne more odločiti, da se izključi pristojnost nacionalnih sodišč, da uporabijo te sporazume“).

55. Dalje, tako razlogovanje bi privedlo do predpostavke, da politične institucije Unije ne nameravajo izpolnjevati svojih mednarodnih obveznosti, če tega jasno ne navedejo, na primer tako, da sprejmejo akte, v katerih je izrecno izražena njihova volja, da bo mednarodnim obveznostim Evropske unije priznan učinek. To bi se težko ujemalo z ustavnim okvirom, izoblikovanim s členom 216(2) PDEU, in z javno izraženimi političnimi cilji odnosov Unije s preostalim svetom, kot izhajajo iz člena 3(5) PEU.

56. Nasprotno, izhodišče mora biti vedno predpostavka, da je Evropska unija načeloma želela spoštovati svoje mednarodne zaveze, in sicer ne glede na pravni akt, ki so ga njene institucije sprejele. Ob upoštevanju te predpostavke lahko Sodišče nato odloči, ali mora zaradi narave in strukture zadevnega mednarodnega sporazuma in širših političnih preudarkov v zvezi z ukrepi Unije na področju trgovinske politike v posameznem primeru izjemoma omejiti svojo pristojnost sodnega nadzora.

57. Ker je treba priznati resničnost, ki prevladuje v sistemu mednarodne trgovine, je torej s pravnega vidika povsem mogoče – in včasih tudi primerno – da je političnim institucijam Unije prepuščena možnost, da obveznost v okviru STO, ki jo je sprejela Unija, razložijo brez nadzora Sodišča in po potrebi sprejmejo zavestno odločitev, da se bodo od navedene obveznosti odmaknile. Vendar je ta diskrecija izjema in je mogoča le, ker jo posamezni mednarodni sporazum, ki se obravnava, dopušča. Sporazumi STO so taki mednarodni sporazumi.

58. Tako je lahko Sodišče ob upoštevanju sporazumov STO ter njihove prožne narave in strukture izoblikovalo izpodbojno domnevo,[58] da bi moralo omejiti svoje pristojnosti sodnega nadzora. Od tod uporaba izraza „načeloma“, kadar Sodišče odloči, da ne bo opravilo nadzora nad aktom Unije ob upoštevanju prava STO. Zgolj v tem posebnem okviru je mogoče sodbo Nakajima razumeti tako, da je bila v njej izoblikovana „izjema“.

59. Tudi samo sodbo Nakajima je namreč mogoče razlagati širše ali ožje. Kot so na obravnavi trdile institucije, jo je mogoče brez težav omejiti na položaje, v katerih je zakonodajalec Unije jasno sporočil, da namerava uporabiti pravo STO. V takih okoliščinah ni nobenega razloga za to, da bi Sodišče omejilo svoje pristojnosti sodnega nadzora, saj ni nobene „možnosti za zadrego, nastalo zaradi raznovrstnih razsodb različnih organov o enem samem vprašanju“.[59] Upam si trditi, da je dejansko nekaj znakov, ki kažejo na to, da Sodišče navedeno sodbo razlaga na opisani ozki način.[60]

60. Vendar je mogoče sodbo Nakajima razlagati tudi širše, in sicer tako, da bi moralo Sodišče ohraniti nadzor nad sekundarno zakonodajo, kadar koli je v položaju, v katerem ugotovi, da se zakonodajalec ni nameraval odmakniti od svojih obveznosti v okviru STO. V sodni praksi so tudi znaki, ki kažejo na to, da je treba sodbo Nakajima razlagati na ta način.[61]

[58] Glej v zvezi s tem Ruiz Fabri, H., „Is There a Case – Legally and Politically – for Direct Effect of WTO Obligations?“, *European Journal of International Law*, zvezek 25(1), 2014, str. od 151 do 173, na str. 152.

[59] Če si izposodim besedilo iz sodbe U.S. Supreme Court (vrhovno sodišče, Združene države Amerike), Baker proti Carru (369 U.S. 186) (1962), str. 217.

[60] Glej na primer sodbo Rusal Armenal, točki 45 in 46 (v kateri je bilo ugotovljeno, da kadar iz uvodnih izjav k aktu Unije zgolj „na splošno izhaja, da je treba ta akt sprejeti ob upoštevanju mednarodnih obveznosti Unije“, merilo pravne zadostnosti, ki izhaja iz sodbe Nakajima, ni izpolnjeno. Zdi se, da ta ugotovitev izhaja tudi iz neuspešnega poskusa uporabe sodbe Nakajima zunaj posebnega področja prava STO. Glej na primer sodbo z dne 13. januarja 2015, Svet in drugi/Vereniging Milieudefensie in Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, točki 57 in 59) (v kateri je bila zavrnjena uporaba sodne prakse, ki se je izoblikovala na podlagi sodbe Nakajima, za posebne obveznosti, ki jih je Evropska unija sprejela na podlagi Aarhuške konvencije).

[61] Glej na primer sodbo z dne 20. januarja 2022, Komisija/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, točki 30 in 34). Sodišče je v tej sodbi ugotovilo, da lahko – ker je mogoče šteti, da so določbe člena 3 osnovne uredbe v bistvu enake določbam člena 3 protidampinškega sporazuma – prvonavedeni člen razlaga s sklicevanjem na razlago, ki jo je Organ STO za reševanje sporov podal v zvezi z drugonavedenim.

61. Če se možnost uporabe sodbe Nakajima zoži, mora biti po mojem mnenju na voljo prostor za dodatne položaje, v katerih bi lahko Sodišče odločilo, da se vrne k nadzoru nad akti institucij ob upoštevanju zavez Unije na podlagi sporazumov STO. Sodbe Nakajima (in sodbe Fediol) tako ne bi bilo mogoče šteti za „edina“ položaja, v katerih bi se Sodišče lahko odločilo uporabiti svoje pristojnosti nadzora ob upoštevanju prava STO.

62. Eden od položajev, v katerem je Sodišče menilo, da se sodba Nakajima – pa naj se razlaga široko ali ozko – ne uporablja, je bil položaj iz sodbe Rusal Armenal. V tej zadevi je ugotovilo, da člen 2(7) osnovne uredbe pomeni pristop, lasten pravnemu redu Unije (vsaj v zvezi z vprašanjem, kako obravnavati države brez tržnega gospodarstva, med drugim z vidika izračuna normalne vrednosti za namene protidampinških preiskav). [62]

63. Medtem ko je mogoče sodbo Nakajima razumeti kot položaj, v katerem je varno ugotoviti, da je Unija želela ravnati v skladu s pravili STO, je treba torej sodbo Rusal Armenal razumeti kot položaj, v katerem je Unija morda želela, morda pa tudi *ni* želela spoštovati zaveze STO. Z zadnjenavedenim položajem je mogoče utemeljiti dejstvo, da je Sodišče svoje pristojnosti sodnega nadzora omejilo s sklicevanjem na posebno naravo in strukturo sistema STO.

64. Če se torej uporablja sodba Rusal Armenal, se sodba Nakajima ne uporablja.

65. Ob upoštevanju navedenega je treba preučiti, ali v obravnavani zadevi obstajajo razlogi za to, da se Sodišče odpove sodnemu nadzoru nad členom 2(7) osnovne uredbe ob upoštevanju protokola o pristopu.

B. Presoja prvega pritožbenega razloga

66. Pritožnica ponuja dve utemeljitvi v podporo svoji trditvi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da ne more odločiti o zatrjevani nezdružljivosti člena 2(7) osnovne uredbe z oddelkom 15 protokola o pristopu. Na eni strani trdi, da se v obravnavani zadevi uporablja sodba Nakajima. Na drugi strani trdi, da se sodba Rusal Armenal ne uporablja.

67. Analizo bi bilo mogoče opraviti v obratnem vrstnem redu in najprej presoditi, ali je mogoče uporabiti sodbo Rusal Armenal. Kot je bilo pojasnjeno v točki 64 teh sklepnih predlogov, bi pritrdilen odgovor na to vprašanje samodejno pomenil, da se sodba Nakajima ne uporablja. Vendar bom zaradi popolnosti vsako od utemeljitev preučila ločeno.

68. Pritožnica v okviru prve utemeljitve trdi, da je njen položaj primerljiv s položajem iz sodbe Nakajima. Pri tem trdi, da je iz predloga iz leta 2001, zlasti točk 54 in 55 njegovega obrazložitvenega memoranduma, jasno razvidna volja zakonodajalca Unije, da z osnovno uredbo izvaja oddelek 15(d) protokola o pristopu.

69. Upoštevnost predloga iz leta 2001 je mogoče hitro zavrniti. Če naj se sodba Nakajima razlaga ozko, bo Sodišče svoje pristojnosti sodnega nadzora izvajalo le, če je v samem zakonodajnem aktu navedeno, da je imel zakonodajalec Unije namen v pravo Unije prenesti nekatere obveznosti, prevzete v skladu s sporazumi STO. [63]

[62] Sodba Rusal Armenal (točki 47 in 48).

[63] Naj spomnim, da se je zadeva Nakajima nanašala na položaj, v katerem je bila volja zakonodajalca za izvajanje obveznosti mednarodnega prava, ki je bila za Unijo zavezujoča, izražena v samem dokumentu, s katerim naj bi se ta obveznost izvajala.

70. V osnovni uredbi ni mogoče dokazati nobene take volje za izvajanje protokola o pristopu. Kot so tako pisno kot tudi na obravnavi pojasnili Komisija, intervenientke, Evropski parlament in Svet, ni predlog iz leta 2001 nikakor povezan z zakonodajnim procesom, ki je privedel do sprejetja osnovne uredbe – ali njenega člena 2(7) v obliki, ki se je uporabljala med zadevno preiskavo. Tožeča stranka tega pojasnila ni mogla izpodbiti. Hkrati ni niti v samem besedilu tega zakonodajnega akta niti v pripravljalnih dokumentih zanj omenjena nikakršna volja za izvajanje oddelka 15 protokola o pristopu.

71. Če pa se sodba Nakajima razlaga široko – torej v smislu, da se z njo zahteva sodni nadzor, kadar koli lahko Sodišče ugotovi, da se zakonodajalec ni želel odmakniti od svojih obveznosti v okviru STO – trditve pritožnice v zvezi z voljo, izraženo na ravni STO, ni mogoče povsem zanemariti. Hkrati je treba priznati, da domnevna volja, ki jo je Komisija izrazila v enem samem pripravljalnem dokumentu ter ni bila ponovljena v aktu Sveta, s katerim je Evropska unija sprejela zadevne zaveze na podlagi protokola o pristopu, niti je ni ponovil Parlament kot sozakonodajalec, težko zadostuje kot prepričljiva ugotovitev. Kot je na obravnavi pravilno pojasnil Svet, izjav iz časa, ko so potekala mednarodna pogajanja, vsaj samih zase ni mogoče uporabiti za izpeljavo volje zakonodajalca, ki je botrovala interno sprejetim aktom institucij.

72. Pritožnica prav tako ni mogla predložiti nobenega drugega indica o tem, da se zakonodajalec Unije ni nameraval odmakniti od protokola o pristopu. Kot je na obravnavi poudaril Parlament, je treba podobno ugotoviti, da je bila osnovna uredba od leta 2001 – torej po začetku veljavnosti protokola o pristopu – večkrat spremenjena. Ob nobeni od teh priložnosti ni bilo njeno besedilo spremenjeno tako, da bi se z njim upošteval iztek 15-letnega obdobja, na katero je napoteno v oddelku 15(d) protokola o pristopu, niti ni mogoče volje, da se osnovna uredba prilagodi v skladu s tem, najti v upoštevnih uvodnih izjavah ali pripravljalnih dokumentih za akte o spremembi. [64]

73. Položaj v obravnavani zadevi se torej razlikuje od položaja, v katerem je bila izdana sodba Nakajima. Tako ni mogoče ugotoviti, da je nameraval zakonodajalec Unije s členom 2(7) osnovne uredbe izvajati protokol o pristopu, niti ni mogoče ugotoviti, da se s to določbo ni nameraval odmakniti od njega.

74. Splošno sodišče torej pri ugotovitvi v točki 64 izpodbijane sodbe ni storilo napake.

75. Tako sem prišla do druge utemeljitve pritožnice, ki trdi, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da se v obravnavani zadevi uporablja sodba Rusal Armenal in da je treba zato ugotoviti, da se posebna narava člena 2(7) osnovne uredbe uporablja tudi za Kitajsko po izteku obdobja iz oddelka 15(d) protokola o pristopu.

[64] Člena 2(7)(a) in 2(7)(b) sta bila v Uredbo Sveta (ES) št. 384/96 o zaščiti proti dumpinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 10, str. 45), vključena po njeni spremembi leta 1998 z Uredbo (ES) št. 905/98 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 10, str. 111). V členu 2(7)(b) v tej različici je bilo že izrecno napoteno na Kitajsko in Rusijo. Leta 2000 so bile z Uredbo Sveta (ES) št. 2238/2000 z dne 9. oktobra 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 10, str. 116) v člen 2(7)(b) dodane še tri države – Ukrajina, Vietnam in Kazahstan. Leta 2002 je bila z Uredbo Sveta (ES) 1972/2002 z dne 5. novembra 2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 10, str. 132) Rusija črtana iz besedila člena 2(7)(b). Ukrajina je leta 2005 sledila temu zgledu ob spremembi z Uredbo Sveta (ES) št. 2117/2005 z dne 21. decembra 2005 (UL 2005, L 340, str. 17). Poznejše spremembe (takratne) osnovne uredbe, vključno s kodifikacijama leta 2009 (Uredba Sveta (ES) št. 1225/2009 z dne 30. novembra 2009 o zaščiti proti dumpinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske skupnosti (UL 2009, L 343, str. 51)) in 2016 (Uredba 2016/1036), niso prinesle sprememb člena 2(7)(b) ali vključitve Kitajske vanj, dokler z Uredbo (EU) 2017/2321 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2017 o spremembi Uredbe (EU) 2016/1036 o zaščiti proti dampinškemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske unije, in Uredbe (EU) 2016/1037 o zaščiti proti subvencioniranemu uvozu iz držav, ki niso članice Evropske unije (UL 2017, L 338, str. 1), ni bila uvedena metoda „znatnega izkrivljanja“.

76. Če je namreč mogoče ugotoviti, da člen 2(7) osnovne uredbe pomeni poseben režim, ki ga je zakonodajalec Unije sprejel za izračun normalne vrednosti v zvezi z uvozom iz Kitajske, kot je bilo to ugotovljeno v sodbi Rusal Armenal v zvezi z uvozom iz Armenije, potem sodni nadzor ni upravičen.

77. Sodišče je v sodbi Rusal Armenal preučilo, ali je treba člen 2(7) Uredbe (ES) št. 384/96 (v različici osnovne uredbe, ki se je takrat uporabljala) ob upoštevanju njenih uvodnih izjav razlagati tako, da je bil njegov namen izvajati nekatere obveznosti, ki izhajajo iz protidampinškega sporazuma.

78. Razlogovanje v tej sodbi je mogoče povzeti v treh korakih. Prvič, Sodišče je preučilo, ali je uvodna izjava 5 Uredbe št. 384/96, v kateri je bilo pojasnjeno, da bi bilo treba „besednjak“ „novega“ protidampinškega sporazuma STO „vnesti […] v zakonodajo EU v največji možni meri“, dovolj natančna, da je lahko z njo izražena volja zakonodajalca Skupnosti, da izvaja ta sporazum v pravu Unije. To stališče je zavrnilo.[65] Drugič, Sodišče se je posebej posvetilo členu 2(7) Uredbe št. 384/96. Opozorilo je, da iz uvodne izjave 7 te uredbe izhaja, da je zakonodajalec Unije želel vzpostaviti „poseben režim, ki določa podrobna pravila za izračun normalne vrednosti v zvezi z uvozom iz držav brez tržnega gospodarstva“, ki odstopa od običajnih pravil iz člena 2, od (1) do (6), Uredbe št. 384/96 za izračun normalne vrednosti.[66] Nazadnje je Sodišče navedlo, da protidampinški sporazum ne vsebuje posebnih pravil za države brez tržnega gospodarstva. Zato ni bilo mogoče ugotoviti korelacije med členom 2(7) Uredbe št. 384/96 in členom 2 protidampinškega sporazuma.[67] Sodišče je zato ugotovilo, da je režim iz člena 2(7) Uredbe št. 384/96 „izraz volje zakonodajalca Unije, da na tem področju uveljavi pristop, lasten pravnemu redu Unije“.[68]

79. Ali je mogoče to razlogovanje samodejno prenesti na položaj v obravnavani zadevi?

80. Prvič, Uredba št. 384/96 (različica osnovne uredbe, ki se je uporabljala v sodbi Rusal Armenal) je bila najprej nadomeščena z Uredbo (ES) št. 1225/2009, nato pa z Uredbo 2016/1036 (ki se uporablja v obravnavani zadevi). Drugič, sodba Rusal Armenal se je nanašala na uvoz iz Armenije, ne iz Kitajske. Sodišče je tako presojalo o možnosti nadzora nad Uredbo št. 384/96 ob upoštevanju protidampinškega sporazuma, in ne ob upoštevanju protokola o pristopu.

81. Menim, da sodbe Rusal Armenal ni mogoče samodejno prenesti na obravnavano zadevo. Vendar je po mojem mnenju mogoče dampinški režim za uvoz iz Kitajske kljub temu opisati kot zakonodajno izbiro, lastno Uniji, ki se ravna po enaki logiki, kot jo je Sodišče uporabilo v sodbi Rusal Armenal.

82. Glede prve razlike med tema položajema, upoštevne določbe osnovne uredbe, ki so se uporabljale v sodbi Rusal Armenal, in določba, ki se uporablja v tej zadevi – razen z nekaterih vidikov, ki za to razpravo niso pomembni – se med seboj ne razlikujejo. Dalje, v uvodni izjavi 5 Uredbe št. 384/96, ki je bila predmet nadzora v sodbi Rusal Armenal, je pojasnjeno, da je njen namen „v največji možni meri“ (v angleški različici „as far as possible“) vnesti protidampinški sporazum v sekundarno zakonodajo Unije. Drugače od tega je v uvodni izjavi 3 Uredbe 2016/1036 navedeno, da bi bilo treba besednjak protidampinškega sporazuma „v največji možni meri“ (v angleški različici „to the best extent possible“) odraziti v zakonodaji Evropske

[65] Sodba Rusal Armenal (točka 52).

[66] Prav tam (točka 47).

[67] Prav tam (točka 50).

[68] Prav tam (točke od 47 do 50 in 53).

unije.[69] Ne vidim nobene pomembne razlike med tema dvema izrazoma. Zato je mogoče izpeljati ugotovitev, kot v sodbi Rusal Armenal, in sicer, da je želela Unija uporabiti protidampinški sporazum, vendar ne nujno vseh njegovih določb.

83. Druga razlika med položajema v sodbi Rusal Armenal in v obravnavani zadevi bi lahko bila v tem, da se poskuša tokrat kot merilo za preizkus veljavnosti osnovne uredbe uporabiti protokol o pristopu (ene večjih) članic STO, ne pa protidampinški sporazum.

84. Ta razlika bi bila lahko upoštevna na več načinov. Na eni strani trditve iz sodbe Rusal Armenal, da protidampinški sporazum ne vsebuje nobene določbe v zvezi z državami brez tržnega gospodarstva, kar pomeni, da člena 2(7) osnovne uredbe ni mogoče šteti za njegovo izvajanje, ni mogoče uporabiti, če se kot merilo za nadzor uporabi protokol o pristopu. Natančneje, v oddelku 15(d) protokola o pristopu je uporabljena besedna zveza „tržno gospodarstvo“, njegov oddelek 15(a) pa vsebuje odločitev za različno obravnavanje uvoza iz Kitajske, če so izpolnjeni določeni pogoji.[70] To napeljuje na ugotovitev, da člen 2(7)(b) osnovne uredbe in metoda, uporabljena v skladu z njenim členom 2(7)(a) v zvezi z izračunom normalne vrednosti za države brez tržnega gospodarstva, pomenita izvajanje protokola o pristopu za poseben primer Kitajske.

85. Na drugi strani, medtem ko je bilo v uvodnih izjavah osnovne uredbe (v njenih različnih različicah) pozvano, naj se ta „v največji možni meri“ (v angleški različici „as far as possible“ oziroma „to the best extent possible“) prilagodi protidampinškemu sporazumu, ni protokol o pristopu v nobeni uvodni izjavi niti omenjen. To napeljuje na ugotovitev, da je režim izračuna normalne vrednosti uvoza iz Kitajske lasten pravnemu redu Unije in njegov namen ni izvajanje tega protokola.

86. Če se poleg tega upoštevajo trditve institucij na obravnavi, v skladu s katerimi je bila Kitajska v Uniji deležna posebnega obravnavanja že pred njenim članstvom v STO in se to pozneje ni spremenilo, se nagibam k razlagi člena 2(7) osnovne uredbe kot režima, lastnega Evropski uniji v zvezi s Kitajsko, in sicer kljub obstoju in zavezujoči naravi protokola o pristopu.

87. Ta ugotovitev upravičuje odločitev Splošnega sodišča, da ne bo uporabilo svojih pristojnosti sodnega nadzora.

88. Poleg tega je protokol o pristopu, tako kot protidampinški sporazum, sestavni del sporazumov STO.[71] Kot takega ga je treba obravnavati kot kateri koli drug del teh sporazumov. Kot je bilo potrjeno tako na ravni Splošnega sodišča[72] kot tudi na obravnavi v tej zadevi, pritožnica tega ne izpodbija. Torej se je mogoče na prožnost sistema STO, s katero je bila utemeljena sodna omejitev, sklicevati tudi v zvezi s protokolom o pristopu.

[69] To jezikovno odstopanje med dvema uredbama ne obstaja v vseh jezikovnih različicah. Na primer, medtem ko razlika obstaja v nemški, nizozemski in italijanski različici, pa razlika ne obstaja v španski, francoski in portugalski različici.

[70] Kot navaja M. Q. Zang, „so bile ob vseh predhodnih pristopih držav brez tržnega gospodarstva h GATT 1947, in sicer Poljske, Romunije in Madžarske, sprejete določbe, podobne tistim iz oddelka 15, čeprav ni bilo v nobeni od njih izrecno napoteno na pogoje tržnega ali netržnega gospodarstva. Tako […] je oddelek 15 prva določba STO, v kateri sta izrecno uporabljena ta koncepta.“ Zang, M. Q., „The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?“, International and Comparative Law Quarterly, zvezek 58, april 2009, str. od 321 do 351, na str. 324 in 325.

[71] Glej na primer točko 1.2 dela I protokola o pristopu Kitajske (v kateri je navedeno, da je protokol „sestavni del sporazuma STO“. Glej po analogiji tudi sodbi z dne 19. septembra 2019, Zhejiang Jndia Pipeline Industry/Komisija (T-228/17, EU:T:2019:619, točka 97) (v kateri je bilo ugotovljeno, da je protokol o pristopu Kitajske „del celote sporazumov, sklenjenih v okviru STO“), in z dne 5. maja 2021, Acron in drugi/Komisija (T-45/19, neobjavljena, EU:T:2021:238, točka 105) (v kateri je bilo ugotovljeno, da je Protokol o pristopu Rusije sestavni del sporazuma STO). Poudariti je treba, da tako obravnavanje ni značilno samo za protokole o pristopu, saj je v členu II(2) sporazuma STO pojasnjeno, da so sporazumi in povezani pravni akti, vključeni v priloge 1, 2 in 3 k temu sporazumu, njegovi „sestavni deli“.

[72] Izpodbijana sodba, točka 63 (v kateri je pojasnjeno, da je „tožeča stranka na obravnavi potrdila, da ne trdi, da imajo sporazumi STO ali protokol o pristopu na splošno neposredni učinek“).

89. Nazadnje, obstaja jasen nedavni precedens o možnosti uporabe logike iz sodbe Rusal Armenal za uvoz iz Kitajske. Sodišče se je, ne da bi se ukvarjalo z morebitnimi razlikami med položajema Armenije in Kitajske, v sodbi Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisija oprlo na sodbo Rusal Armenal.[73] Ko je moralo odločiti o trditvah, ki so bile tako rekoč enake trditvam pritožnice iz te zadeve, je ugotovilo, da se pri izpodbijanju veljavnosti izvedbene uredbe, s katero je bil člen 2(7) osnovne uredbe uporabljen za uvoz iz Kitajske, ni mogoče sklicevati na oddelek 15 protokola o pristopu, saj je navedeni člen izraz pristopa, lastnega Uniji.[74]

90. Drži sicer, da se je sodba Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisija nanašala na dejansko stanje, ki se je nekoliko razlikovalo od dejanskega stanja iz te zadeve. V nasprotju z obravnavano zadevo je bila preiskava iz te sodbe začeta pred iztekom 15-letnega obdobja iz oddelka 15(d) protokola o pristopu.[75]

91. Vendar je ugotovitev, do katere je prišlo Sodišče v tej sodbi, prej vseobsegajoča, kot pa da bi se nanašala samo na posamezno dejansko stanje: šteti je treba, da se logika iz sodbe Rusal Armenal uporablja za člen 2(7) osnovne uredbe na splošno,[76] ne pa samo v zvezi s posebnim dejanskim in pravnim okvirom, v katerem je bila sodba izdana. Nič ne kaže na to, da bi Sodišče v sodbi Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisija menilo, da je kakor koli pomembno to, kdaj je bila zadevna preiskava začeta.

92. Pritožnica na obravnavi ni mogla pojasniti, kako naj bi navedena razlika v tem, kdaj je bila preiskava začeta, privedla do drugačne ugotovitve, zaradi katere v obravnavani zadevi člen 2(7) osnovne uredbe ne bi več pomenil režima, lastnega pravnemu redu Unije.

93. Tako je treba člen 2(7) osnovne uredbe tudi po decembru 2016 obravnavati kot režim, lasten pravnemu redu Unije, ki določa različno obravnavanje pri izračunu normalne vrednosti za uvoz iz nekaterih držav, vključno s Kitajsko.

94. Vendar ugotovitev, da pomeni člen 2(7) osnovne uredbe, kot se uporablja za uvoz iz Kitajske, režim, lasten pravnemu redu Unije, sama zase še ne pomeni, da se s tem režimom krši oddelek 15 protokola o pristopu. Pomeni samo to, da Sodišče lahko odloči, da ne bo opravilo sodnega nadzora nad združljivostjo prvonavedene določbe z drugonavedeno.

95. Zato je treba ugotoviti, da je narava člena 2(7) osnovne uredbe, to je, da je lasten pravu Unije, razlog za to, da Sodišče ne opravi nadzora nad akti institucij v zvezi s protokolom o pristopu, pa naj bo to pred iztekom obdobja iz njegovega oddelka 15(d) ali po njem. Iz istega razloga ni Sodišče tisto, ki mora z razlago učinkov oddelka 15(d) protokola o pristopu ugotoviti, ali je ta določba – in,

[73] Sodba z dne 5. maja 2022 (C-718/20 P, EU:C:2022:362).

[74] Prav tam (točke 88, 89 in 91).

[75] Prav tam, točka 18 (v kateri je pojasnjeno, da je Komisija zadevni pregled zaradi izteka ukrepa začela 10. decembra 2016).

[76] Tako razumevanje sodbe Rusal Armenal kot sodbe, ki celoten sistem, vzpostavljen na podlagi člena 2(7) osnovne uredbe, opisuje kot Uniji lastno zakonodajno izbiro v zvezi z državami, navedenimi v tem členu, pomaga pri zavrnitvi drugih razlik med zadevo iz te sodbe in obravnavano zadevo. Armenija je bila namreč v členu 2(7)(a) osnovne uredbe navedena med državami brez tržnega gospodarstva, za katere se vedno uporablja metoda „primerljive države“. Nasprotno je Kitajska navedena v točki (b) člena 2(7) osnovne uredbe, ki zahteva, da se metoda primerljive države uporabi vsakič, kadar zadevni sodelujoči proizvajalec izvoznik ne more pokazati, da „za tega proizvajalca […] prevladujejo pogoji tržnega gospodarstva [iz točke (c) te določbe] glede proizvodnje in prodaje zadevnega podobnega izdelka“.

če je odgovor pritrdilen, kateri njen(i) del(i) – ostala tudi po 11. decembru 2016 ter ali so deli, ki so ostali – če sploh so – Komisiji omogočali, da za izračun normalne vrednosti za uvoz kitajskih proizvajalcev, kot je pritožnica, uporabi metodo primerljive države.[77]

96. Iz tega sledi, da ni mogoče šteti, da je Splošno sodišče storilo napako pri ugotovitvi iz točke 65 izpodbijane sodbe.

97. Nazadnje bom na kratko obravnavala še podredno trditev pritožnice, ki se nanaša na zatrjevani obstoj „tretje izjeme“, ki naj bi se razlikovala od izjem, ki izhajata iz sodb Nakajima in Fediol. V zvezi s to trditvijo se znova sklicuje na predlog iz leta 2001, ki ga je po njenem mnenju mogoče upoštevati pri ugotovitvi, da bi bilo treba člen 2(7) osnovne uredbe, ki je zgodnejšega datuma kot navedeni predlog, razlagati tako, da se od 11. decembra 2016 več ne uporablja za uvoz iz Kitajske.

98. Kot sem že pojasnila, načeloma ne vidim nobenega razloga za to, da Sodišče v drugih položajih, ki bi se razlikovali od položajev iz sodbe Nakajima ali Fediol, ne bi odločilo, da bo opravilo sodni nadzor ob upoštevanju prava STO. Taka odločitev bi morala biti obrazložena s presojo, da je očitno, da se zakonodajalec Unije ni želel odmakniti od prava STO. Vendar moram priznati, da kljub najboljšim namenom nikakor ne morem razumeti, kako točno naj bi pritožničin predlog glede „tretje izjeme“ deloval oziroma kako naj bi se razlikoval od izjeme iz sodbe Nakajima.

99. Z nekaj domišljije je edini način, kako bi lahko razumela pojasnila pritožnice v njenih pisanjih in na obravnavi, da se izjema ne nanaša na vprašanje nemožnosti uporabe člena 2(7) osnovne uredbe zaradi njegove neskladnosti s protokolom o pristopu, ampak se namesto tega navezuje na obveznost skladne razlage. Kot pa je na obravnavi pravilno poudarila Komisija, vprašanje skladne razlage, ki se je prav tako obravnavalo (in je bilo zavrnjeno) na prvi stopnji, ni bilo predmet pritožbe.[78] Sodišče zato te utemeljitve ne more preučiti.[79]

[77] Zaradi popolnosti moram dodati, da doslej še ni bila izdana nobena odločba Organa STO za reševanje sporov v zvezi z učinkom izteka časovnega okvira iz oddelka 15(d) protokola o pristopu in možnostjo, da se po tem izteku uporabi metoda, ki ne temelji na strogi primerjavi z domačimi cenami ali stroški na Kitajskem, pa naj bo to na podlagi protokola o pristopu ali protidampinškega sporazuma. Kitajska je namreč začela spor proti Evropski uniji takoj po izteku obdobja iz protokola, vendar je junija 2019 zahtevala njegovo začasno prekinitev. Pristojnost posebnega odbora, ustanovljenega za spor v zadevi Evropska unija – ukrepi v zvezi z metodami primerjave cen (WT/DS516), ki se je nanašal prav na to vprašanje, je zastarala 15. junija 2020 (glej sporočilo sekretariata STO z istega dne, WT/DS516/14). Za več podrobnosti glej Zhou, W., in 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*, zvezek 13(3), 2022, str. od 1 do 22, str. 6 in 7. Hkrati se akademski pogledi na učinke izteka razlikujejo. Nekateri menijo, da se ni nič spremenilo, saj se je iztekla samo veljavnost oddelka 15(a)(ii) zadevnega protokola, medtem ko je ostal oddelek 15(a) in (a)(i) nedotaknjen, tako da je bilo zgolj prevaljeno breme predložitve dokaza, ki se zahteva za odmik od pravil za izračun normalne vrednosti v skladu s členom 2 protidampinškega sporazuma. Drugi menijo, da iztek veljavnosti oddelka 15(a)(ii) vpliva na celotno točko (a). Spet tretji pa podobno kot pritožnica menijo, da bi bilo treba Kitajsko po izteku tega obdobja brezpogojno obravnavati kot državo s tržnim gospodarstvom. Glej med drugim Graafsma, F., Kumashova, E., „In re China’s Protocol of Accession and the Anti-Dumping Agreement: Temporary Derogation or Permanent Modification?“, *Global Trade and Customs Journal*, zvezek 9(4), 2014, str. od 154 do 159; Lee, J., „China’s Nonmarket Economy Treatment and US Trade Remedy Actions“, *Journal of World Trade*, zvezek 51(3), 2017, str. od 495 do 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*, zvezek 20(4), 2017, str. od 951 do 978, in „China: NME at the Gates? Article 15 of China’s WTO Accession Protocol: A multi-perspective analysis“, študija, European Institute for Asian Studies, Bruselj, 2016.

[78] Izpodbijana sodba (točka 68). Naj po tem pojasnilu kljub vsemu dodam, da je po mojem mnenju čudno, da bi Splošno sodišče menilo, da skladna razlaga ni mogoča, preden bi sploh ugotovilo izid, do katerega bi taka razlaga privedla.

[79] Kot izhaja iz člena 169(2) Poslovnika Sodišča (v skladu s katerim morajo biti v pritožbi natančno navedeni grajani elementi sodbe, katere razveljavitev se zahteva, in pravne trditve, ki posebej podpirajo ta predlog). Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 19. septembra 2013, EFIM/Komisija (C-56/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:575, točka 97) (v kateri je bila kot nedopustna v fazi pritožbe zavržena trditev, s katero se ne izpodbijajo ugotovitve Splošnega sodišča).

100. Vendar želim kljub vsemu izraziti svoje stališče, to je, da je treba iste razloge, ki kažejo na to, da mora Sodišče omejiti svojo pristojnost sodnega nadzora, enako upoštevati tudi v zvezi z obveznostjo Sodišča, da pravo Unije (v tem primeru osnovno uredbo) razlaga v skladu s pravom STO (v tem primeru protokolom o pristopu). Obveznost skladne razlage, kot je razumljena v notranjem delu pravnega reda Unije, zahteva, da sodišče, ki poda razlago, naredi vse, kar je v njegovi moči, da poišče rešitev, ki je skladna s pravnim pravilom Unije, v povezavi s katerim razlaga drugo pravilo nacionalnega prava. [80]

101. V položaju, kakršen je ta iz obravnavane zadeve, pa bi bilo Sodišče tisto, od katerega bi se zahtevalo, naj naredi vse, kar je v njegovi moči, da pravo Unije razloži ob upoštevanju prava STO, pri čemer bi bilo v tem oziru omejeno samo s tem, da prava Unije ne razloži „*contra legem*“. Če bi nato Sodišče pravo STO razumelo drugače kot zakonodajalec Unije ali če se je zakonodajalec dejansko želel odmakniti od prava STO, vendar tega ni jasno navedel (kar ne bi smelo biti presenečenje), bi se s skladno razlago zaprla vrata za potrebno diskrecijo politične veje za možnost uporabe vseh tistih funkcij mehanizma za reševanje sporov, ki omogočajo politični manevrski prostor. To bi bilo v nasprotju z logiko, s katero se utemeljuje omejitev pristojnosti Sodišča za sodni nadzor.

102. Zato ne morem grajati niti ugotovitve Splošnega sodišča iz točke 74 izpodbijane sodbe.

VII. Predlog

103. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj prvi pritožbeni razlog zavrne.

[80] Glej na primer sodbi z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 119), in z dne 24. januarja 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, točka 27). V sodbi z dne 17. aprila 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, točka 73 in navedena sodna praksa), je Sodišče tako nacionalnemu sodišču naložilo, naj ne uporabi obstoječe nacionalne sodne prakse, v skladu s katero bi bilo to sodišče prisiljeno „trditi, da zadevne nacionalne določbe ne more razlagati v skladu s pravom Unije“.