



Határozatok Tára

TAMARA ÁPETA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. november 17.¹

C-123/21. P. sz. ügy

**Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd
kontra**

Európai Bizottság

„Fellebbezés – Dömping – A rendes érték meghatározása – Az »analóg ország« módszere – Az (EU) 2016/1036 rendelet 2. cikkének (7) bekezdése – A Kína WTO-hoz való csatlakozásáról szóló jegyzőkönyv 15. cikke – Bírósági felülvizsgálati hatáskör – Nakajima kontra Tanács ítélet”

I. Bevezetés

1. Ez az ügy a Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd (a továbbiakban: fellebbező) által benyújtott fellebbezésre vonatkozik, amelyben ez utóbbi a Törvényszék 2020. december 16-i Changmao Biochemical Engineering kontra Bizottság ítéletének² (a továbbiakban: megtámadott ítélet) hatályon kívül helyezését kéri a Bíróságtól. Ezzel az ítélettel a Törvényszék elutasította a fellebbezőnek az (EU) 2018/921 végrehajtási rendelet (a továbbiakban: vitatott rendelet)³ megsemmisítése iránti keresetét, amely rendelet fenntartotta a Kínából származó borkősav fellebbező általi behozatalára kivetett dömpingellenes vámokat.

2. A fellebbezés jelen indítvány szempontjából releváns részében⁴ a fellebbező lényegében a Törvényszék azon megállapítását vitatja, amely szerint ez utóbbi nem vizsgálhatta az (EU) 2016/1036 rendelet (a továbbiakban: alaprendelet)⁵ 2. cikke (7) bekezdésének jogszerűségét a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) megállapodásai, közelebbről a Kína WTO-hoz való csatlakozásáról szóló jegyzőkönyv⁶ (a továbbiakban: csatlakozási jegyzőkönyv) 15. cikke fényében. E fellebbezés tehát a Bíróságnak az uniós intézmények jogi aktusai WTO jogára tekintettel történő bírósági felülvizsgálatára vonatkozó hatásköre korlátaival kapcsolatos fontos kérdéseket vet fel.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² T-541/18, nem tették közzé, EU:T:2020:605.

³ A Kínai Népköztársaságból származó borkősav behozatalára vonatkozó végleges dömpingellenes vámnak az (EU) 2016/1036 európai parlamenti és tanácsi rendelet 11. cikkének (2) bekezdése szerinti hatályvesztési felülvizsgálatot követő kivetéséről szóló, 2018. június 28-i (EU) 2018/921 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2018. L 164., 14. o.).

⁴ A Bíróság azt kérte, hogy indítványomban csak az első fellebbezési jogalapra összpontosítsak.

⁵ Az Európai Unióban tagsággal nem rendelkező országokból érkező dömpingelt behozattal szembeni védelemről szóló, 2016. június 8-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 176., 21. o.).

⁶ Kereskedelmi Világszervezet, a Kínai Népköztársaság csatlakozásáról szóló jegyzőkönyv (WT/L/432, 2001. november 23.).

II. A jogvita előzményei

3. 1995. december 7-én a kínai kormány a WTO-t létrehozó egyezmény XII. cikkének megfelelően kérelmezte az említett egyezményhez való csatlakozását. Ugyanezen a napon WTO-csatlakozási munkacsoport került létrehozásra a Kína és a WTO valamennyi tagja számára elfogadható csatlakozási feltételekről való megállapodás elérése érdekében. Az Európai Bizottság az Európai Unió és tagállamai nevében részt vett e tárgyalásokon.

4. 2001. december 1-jén Kína csatlakozott a WTO-hoz. Csatlakozási folyamatának részeként több, az ország a csatlakozási jegyzőkönyvben rögzített kötelezettségvállalást fogadott el. E jegyzőkönyv – egyéb aspektusok mellett – a rendes érték dömpingellenes vizsgálatok keretében történő kiszámításának olyan rendszerét irányozza elő, amely eltér a WTO dömpingellenes megállapodásában szereplő szabályoktól.

5. Közelebbről, a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének a) pontja a rendes érték dömpingellenes eljárásokban történő meghatározására vonatkozó olyan szabályokat tartalmaz, amelyek lehetővé teszik a WTO valamely tagjának vizsgálatot végző hatósága számára, hogy olyan módszert alkalmazzon, amely nem a kínai belföldi árakkal és költségekkel való szigorú összehasonlításon alapul. E módszer alkalmazása a gyakorlatban azért releváns, mivel azt jelenti, hogy a vizsgálatot végző hatóság figyelmen kívül hagyhatja a kínai gyártó árait és költségeit, és így nem ad pontos képet az érintett termék tényleges rendes értékéről.

6. Ugyanakkor a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének d) pontja értelmében e rendszer egy része Kína WTO-hoz való csatlakozásának időpontját követő 15 év elteltével hatályát veszti. Ez a nap 2016. december 11. volt.

7. 2017. április 19-én, és így – amint az a felek között nem vitatott – a csatlakozási jegyzőkönyvben szereplő 15 éves időtartam leteltét követően⁷ a Bizottság a Kínából származó borkósav behozatalára alkalmazandó dömpingellenes intézkedések hatályvesztési felülvizsgálatának megindításáról szóló értesítést tett közzé.⁸

8. Ezen értesítésben a Bizottság tájékoztatta az érdekelt feleket, hogy az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének a) pontja alapján a rendes értéket az úgynevezett „analóg ország” módszerének alkalmazásával fogja meghatározni.⁹ E vizsgálat keretében azért volt lehetőség e módszer alkalmazására, mivel Kína a „WTO-tag, nem piacgazdasággal rendelkező ország[okkal]” együtt az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének b) pontjába került besorolásra.

9. A gyakorlatban az „analóg ország” módszerének alkalmazása lehetővé teszi, hogy a behozatal rendes értékét egy piacgazdasággal rendelkező megfelelő országban alkalmazott árak alapján számítsák ki, nem pedig az exportáló ország belföldi árai és költségei alapján, mivel ezen ország árait és költségeit nem piacgazdasági feltételek mellett megállapítottak tekintik.¹⁰ E módszert az

⁷ Meg kell jegyezni, hogy bár a tárgyaláson valamennyi fél egyetértett abban, hogy a vizsgálatot a csatlakozási jegyzőkönyvben foglalt 15 éves időtartamot követően indították meg, nem adtak elő egyértelmű érvelést e lejárati hatásait illetően, még az uniós intézmények körében sem.

⁸ A Kínai Népköztársaságból származó borkósav behozatalára alkalmazandó dömpingellenes intézkedések hatályvesztési felülvizsgálatának megindításáról szóló értesítés (HL 2017. C 122., 8. o.).

⁹ A Kínai Népköztársaságból származó borkósav behozatalára alkalmazandó dömpingellenes intézkedések hatályvesztési felülvizsgálatának megindításáról szóló értesítés 5.2.2. pontja.

¹⁰ Az „analóg ország” módszerének alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati problémákról lásd: Zang, M. Q., „The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?”, *International and Comparative Law Quarterly*, 58. kötet, 2009, 321–351. o., a 326–330. o.

alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének b) pontja előírja, kivéve ha a vizsgálat alá eső gyártók bizonyítani tudják, hogy az érintett hasonló termék általuk történő gyártása és értékesítése tekintetében piacgazdasági feltételek érvényesülnek. Az „analóg ország” módszere tehát különbözik az alaprendelet 2. cikkének (1)–(6) bekezdésében szereplő általános módszertől, amely szerint a rendes értéket az exportáló ország belföldi árai és költségei alapján számítják ki.

10. A Bizottság tájékoztatta a fellebbezőt, a többi kínai exportáló gyártót, valamint a kínai kormányt e hatályvesztési felülvizsgálat megindításáról, valamint arról a szándékáról, hogy az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének a) pontjában szereplő módszert alkalmazza. E felülvizsgálatban e felek egyike sem működött együtt.

11. 2018. június 28-án a Bizottság elfogadta a vitatott rendeletet, fenntartva a dömpingellenes vámokat.¹¹ A dömping fennállását illetően a Bizottság a rendes értéket az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdése a) pontjának megfelelően számította ki.¹²

III. A Törvényszék előtti kereset

12. 2018. szeptember 12-i keresetlevelével a fellebbező a vitatott rendelet megsemmisítése iránti keresetet indított a Törvényszék előtt. Egyéb érvek mellett a fellebbező lényegében azt állította, hogy a borkósava behozatalának rendes értékét az alaprendelet 2. cikkének (1)–(6) bekezdése alapján kellett volna kiszámítani, mivel az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének b) pontja (és következésképpen a 2. cikk (7) bekezdésének a) pontjában szereplő „analóg ország” módszerének alkalmazása) a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének d) pontjában szereplő 15 éves időtartam leteltét követően már nem volt alkalmazható a Kínából származó behozatalokra.

13. Azzal érvelt tehát, hogy mivel az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének b) pontja ellentétes a csatlakozási jegyzőkönyvvel, 2016. december 11-ét követően nem alkalmazható a Kínából származó behozatalokra. A fellebbező azt állítja, hogy a Bizottság ezért nem alkalmazhatta volna az „analóg ország” módszerét, mivel „nem rendelkezett joggal a 2. cikk (7) bekezdésének [az alapul szolgáló vizsgálat keretében történő] alkalmazásához”.

14. 2020. december 16-án a Törvényszék meghozta a megtámadott ítéletet. A Törvényszék emlékeztetett arra, hogy „a WTO-megállapodások, jellegükre és céljukra tekintettel, főszabály szerint nem szerepelnek azon jogi normák között, amelyek tekintetében a Bíróság felülvizsgálhatja az uniós intézmények jogi aktusainak jogszerűségét”.¹³

15. A fellebbező nem vitatja ezt a „főszabály szerint” tett megállapítást. Ehelyett azzal érvel, hogy helyzete – megfogalmazása szerint – a fent említett szabály alóli „első kivétel” hatálya alá tartozik, amelyet a Bíróság Nakajima ítéletében¹⁴ alakított ki.

16. A megtámadott ítéletben a Törvényszék elismerte, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint létezik két olyan helyzet, amelyben lehetségesnek tekintették valamely uniós jogi aktus jogszerűségének a WTO-megállapodásokra tekintettel történő felülvizsgálatát. Az első helyzet az, amikor „az

¹¹ A vitatott rendelet (181) preambulumbekkezdése.

¹² Ugyanott, (45) preambulumbekkezdés.

¹³ A megtámadott ítélet 58. pontja.

¹⁴ 1991. május 7-i Nakajima kontra Tanács ítélet (C-69/89, EU:C:1991:186, 29–32. pont; a továbbiakban: Nakajima ítélet); jöjjelhet a Nakajima ítélet jelenlegi értelmezése kétségtől az 1994. október 5-i Németország kontra Tanács ítéleten (C-280/93, EU:C:1994:367, 111. pont) alapul.

Európai Unió az e megállapodások keretében vállalt konkrét kötelezettséget kíván végrehajtani”¹⁵ (amint arról a Nakajima ítélet alapjául szolgáló helyzetben elismert módon szó volt), a második pedig az, „amikor a szóban forgó uniós jogi aktus kifejezetten az említett megállapodások meghatározott rendelkezéseire utal”¹⁶ (amint az a Fediol ítélet¹⁷ alapjául szolgáló körülményekből következik).

17. A Fediol ítélet alkalmazhatóságának hiányát a fellebbező nem vitatta, tekintettel arra, hogy a szóban forgó uniós jogi aktusok nem hivatkoznak kifejezetten a WTO jogára.

18. A Törvényszék a Rusal Armenal ítéletre¹⁸ támaszkodva úgy ítélte meg, hogy a Nakajima ítélet nem alkalmazható, mivel az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdése a jogalkotó azon szándékának eredménye, hogy „különleges rendszert veze[ssen] be, amely a rendes érték kiszámítására vonatkozó részletes szabályokat határoz meg a nem piacgazdaságú országokból, köztük a Kínai Népköztársaságból származó behozatal tekintetében”.¹⁹

19. A fellebbező a Törvényszék előtt másodlagosan felhozott egy második érvet, amely szerint abban az esetben, ha a Nakajima ítélet nem alkalmazható, úgy a fellebbezőre egy „harmadik kivétel” kell, hogy vonatkozzon.²⁰ A fellebbező azt állította, hogy lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy „közvetlenül hivatkozzon valamely nemzetközi megállapodás rendelkezéseire [...] amennyiben a szóban forgó nemzetközi megállapodás megengedi az általános szabálytól való eltérést, és az uniós jog él ezzel a lehetőséggel, mint a jelen ügyben is”.²¹ A Törvényszék elutasította ezt az érvelést, először is, mivel véleménye szerint az nem különbözött a Nakajima ítéletben fennálló helyzettől, és másodsor, mivel nem tekintette megfelelőnek, hogy elismerje egy ilyen „új” helyzet létezését.²²

20. Következésképpen a Törvényszék megállapította, hogy a fellebbező nem hivatkozhat a csatlakozási jegyzőkönyvre az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdése alkalmazásának vitatása érdekében.²³ A Törvényszék többek között ennek alapján elutasította a fellebbező keresetét.

IV. A Bíróság előtti eljárás

21. A Bírósághoz 2021. február 26-án benyújtott fellebbezésében a fellebbező azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet; adjon helyt a Törvényszék előtt előterjesztett kérelmeinek és semmisítse meg a vitatott rendeletet a fellebbezőre vonatkozó részében; valamint kötelezze a Bizottságot és a Distillerie Bonollo SpA-t, az Industria Chimica Valenzana (ICV) SpA-t és a Caviro Distillerie Srl-t (a továbbiakban: beavatkozó felek) a fellebbező e fellebbezés során és a T-541/18. sz. ügyben felmerült költségeinek viselésére.

¹⁵ A megtámadott ítélet 60. pontja.

¹⁶ Ugyanott.

¹⁷ 1989. június 22-i Fediol kontra Bizottság ítélet (70/87, EU:C:1989:254, 19–23. pont; a továbbiakban: Fediol ítélet) (abban az ügyben egy uniós jogi aktus kifejezetten hivatkozott az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményen (GATT) alapuló nemzetközi jogi szabályokra, és emiatt a Bíróság úgy ítélte meg, hogy gyakorolhatja a GATT releváns rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozó hatáskörét).

¹⁸ 2015. július 16-i Bizottság kontra Rusal Armenal ítélet (C-21/14 P, EU:C:2015:494; a továbbiakban: Rusal Armenal ítélet).

¹⁹ A megtámadott ítélet 65. pontja.

²⁰ A fellebbező a Nakajima ügyben fennálló helyzetre hivatkozott első kivételként, a Fediol ügyben fennálló helyzetre pedig második kivételként. A Nakajima és a Fediol ítélet vonatkozásában a „kivétel” kifejezés téves használatáról lásd a jelen indítvány 46. és azt követő pontjait.

²¹ A megtámadott ítélet 74. pontja.

²² Ugyanott.

²³ A megtámadott ítélet 67. pontja.

22. Az első fellebbezési jogalap elsődlegesen a megtámadott ítélet három pontja ellen irányul. Ezek a 64. pont (amely tagadja a Nakajima ítélet jelen helyzetre való alkalmazhatóságát); a 65. pont (amely a Rusal Armenal ítéletet alkalmazza annak megállapítása érdekében, hogy az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdése a nem piacgazdasággal rendelkező országokból, köztük Kínából származó behozatalokra vonatkozó önálló uniós jogi megközelítést jelent); és a 74. pont (amely elutasítja a fellebbezőnek a „harmadik kivétel” fennállására vonatkozó érveit).

23. A beavatkozó felek által támogatott Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.

24. A 2022. szeptember 8-i tárgyaláson a fellebbező, a beavatkozó felek, az Európai Parlament, a Tanács, valamint a Bizottság terjesztett elő észrevételeket.

V. A felek érvei

25. A fellebbező fő érve szerint az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdése arra irányuló szándékot jelent, hogy az uniós jogban a Nakajima ítélet értelmében végrehajtsák a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének d) pontjában előírt időtartam lejártának következményeit.

26. Ezen érv alátámasztása érdekében a fellebbező főként a Kína WTO-hoz való csatlakozásáról szóló tanácsi határozatra irányuló 2001. évi bizottsági javaslat (a továbbiakban: 2001. évi javaslat)²⁴ indokolásának 54. és 55. pontjára hivatkozik. E két pont a Kínából származó behozatalok rendes értéke kiszámításának módszerére vonatkozik, és ez utóbbi pont kifejti, hogy az „esetleg még nem rendes piacgazdasági feltételek mellett működő kínai gyártók általi állítólagos dömping eseteinek kezelésére szolgáló külön eljárások Kína WTO-hoz való csatlakozását követően 15 évig továbbra is rendelkezésre fognak állni”.

27. A fellebbező szerint ez a magyarázat az uniós jogalkotónak a Nakajima ítélet értelmében vett azon egyértelmű szándékát fejezi ki, hogy az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdésében szereplő „analóg ország” módszerének alkalmazását Kína tekintetében mindössze 15 évre korlátozza. A fellebbező állítása szerint ezért a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a végrehajtásra irányuló szándék hiányában az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének jogszerűségét nem vizsgálhatja felül a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkére tekintettel.

28. A fellebbező azt is állítja, hogy a Rusal Armenal ítélet nem alkalmazható a helyzetére. Véleménye szerint ez az ítélet kizárólag az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének Örményország különleges helyzetére történő alkalmazására vonatkozott. Ezért a Bíróságnak a Rusal Armenal ítéletben tett azon megállapítása, amely szerint „az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdése az uniós jogalkotó arra irányuló szándékát fejezi ki, hogy e területen az uniós jogrendnek megfelelő megközelítést alkalmazzon”,²⁵ kizárólag azon piacgazdasággal nem rendelkező országok helyzetére vonatkozik, amelyek nem tagjai a WTO-nak. Ennélfogva a fellebbező szerint a Törvényszék tévesen terjesztette ki ezt az ítéletet a Kínából származó behozataloknak a kínai csatlakozási jegyzőkönyv lejártát követően fennálló helyzetére.

²⁴ A Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó egyezmény által létrehozott miniszteri konferencián belül a Kínai Népköztársaságnak a Kereskedelmi Világszervezethez történő csatlakozása tekintetében képviselendő közösségi álláspont meghatározásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslat (COM(2001) 517 végleges). E javaslatot a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó egyezmény által létrehozott miniszteri konferencián belül a Kínai Népköztársaságnak, illetve Tajvan, Penghu, Kinmen és Matsu Független Vámterületnek (Taivan) a Kereskedelmi Világszervezethez történő csatlakozása tekintetében képviselendő közösségi álláspont meghatározásáról szóló tanácsi határozatokkal fogadták el (Hírlevél 10–2001, 1.6.26. pont).

²⁵ A Rusal Armenal ítélet 48. pontja.

29. Másodlagosan a fellebbező azt állítja, hogy a Törvényszék figyelmen kívül hagyta olyan körülmények fennállását, amelyek lehetővé teszik a Nakajima és a Fediol ítéletben szóban forgóaktól eltérő „harmadik kivétel” elismerését. A fellebbező a tárgyaláson részletezte ezt az álláspontot. Kifejtette, hogy a jelen ügy körülményei eltérnek a Nakajima ügyben fennálló helyzettől, mivel az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdését Kína WTO-hoz való csatlakozását megelőzően vezették be. Ennélfogva a 2001. évi javaslat indokolásának 54. és 55. pontjában szereplő konkrét megfogalmazás úgy értendő, hogy az „analóg ország módszerének” alkalmazása Kína WTO-hoz való csatlakozása után 15 évvel már nem lesz lehetséges.

30. A Bizottság és a beavatkozó felek, akiket az eljárás szóbeli szakaszában a Parlament és a Tanács támogatott, vitatják ezt az érvelést. Lényegében rámutatnak arra, hogy a jelen ügy nem tartozik a Nakajima ítéletben hivatkozott körülmények körébe. Azt állítják, hogy a 2001. évi javaslatban szereplő magyarázatok nem relevánsak az uniós jogalkotó arra irányuló szándékának értékelése szempontjából, hogy az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdésében az uniós jogrendnek megfelelő megközelítést alkalmazzon, amint azt a Rusal Armenal ítélet elismerte. Véleményük szerint a WTO-megállapodások hatálya alá tartozó valamely konkrét kötelezettség uniós jogalkotó általi végrehajtására irányuló szándék megállapítása szempontjából egyedül magának az alaprendeletnek a preambulumbekendései vagy az elfogadásának vagy módosításának folyamatára vonatkozó egyéb dokumentumok lennének relevánsak.

31. Amint azt a Tanács a tárgyaláson kifejtette, ezen intézmény lényegében két különböző szerepet tölthet be: az egyik az, amikor az uniós jogalkotó részeként jár el, a másik pedig, amikor nemzetközi szintű tárgyalásokon vesz részt. Így a nemzetközi tárgyalások során elfogadott nyilatkozatok nem használhatók fel az ezen az alapon elfogadott jogi aktusokkal, és még kevésbé az e nemzetközi jogi eszközhöz nem kapcsolódó, elfogadott vagy módosított jogi aktusokkal kapcsolatos jogalkotói szándék magyarázatához.

32. Ennek alapján a tárgyaláson a Parlament és a Tanács által támogatott Bizottság azt az álláspontot képviselte, hogy a Nakajima ítélet alkalmazása az uniós jogalkotó azon egyértelmű és kifejezetten kinyilvánított szándékát követeli meg, hogy a WTO-megállapodások alapján vállalt valamely konkrét kötelezettséget végrehajtsa. Az uniós jogalkotó csak ilyen helyzetben jelezne azon szándékát, hogy aláveti magát a Bíróság általi bírósági felülvizsgálatnak. Ezért, mivel az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdésében nem jelenik meg ilyen szándék, e rendelkezés nem az uniós jogalkotó arra irányuló szándékának kifejeződése, hogy a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkét végrehajtsa. Állításuk szerint ebből következik, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az intézmények valamely jogi aktusát e jegyzőkönyvre tekintettel felülvizsgálja.

VI. Értékelés

A. Előzetes megjegyzések

33. Azok a nemzetközi megállapodások, amelyeknek az Unió részese, így például a WTO-megállapodások, az uniós jogrend részét képezik, és kötik az uniós intézményeket. E jogrend részeként e nemzetközi megállapodások elsőbbséget élveznek a másodlagos uniós joggal szemben. Ez az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdéséből és a Bíróság ítélkezési gyakorlatából

következik.²⁶

34. Ennélfogva azon nemzetközi megállapodások, amelyeknek az Unió részese, az intézményeire nemcsak a nemzetközi jog és annak *pacta sunt servanda* elve alapján kötelezőek, hanem az uniós alkotmányjog alapján is. Az uniós intézményekkel szembeni kötelező erejük az Unió alkotmányos döntése.²⁷

35. A második releváns alkotmányos döntés a Bíróság számára biztosított bírósági felülvizsgálati hatáskörre vonatkozik. Az uniós jogrendben a Bíróság feladata, hogy „kimondja, mi a jog”,²⁸ valamint annak biztosítása, hogy az intézmények tiszteletben tartják a jogot. A Szerződések már az európai projekt első napjaiban biztosították a Bíróság számára az intézmények jogi aktusainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört.²⁹ Jelenleg ezt a hatáskört vagy közvetlenül, megsemmisítés iránti kereset (EUMSZ 263. cikk) révén, vagy közvetetten, az előzetes döntéshozatali eljárás (EUMSZ 267. cikk) és a jogellenességi kifogás (EUMSZ 277. cikk) révén gyakorolja. Fontos, hogy a Foto-Frost ítélet³⁰ óta egyértelmű, hogy az Európai Unió Bírósága (vagyis a Törvényszék és a Bíróság) az uniós jogrenden belül kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az uniós intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatára.³¹

36. Az Unió alkotmányos rendje e két jellemzőjének együttes szemlélete esetén azok a Bíróság arra vonatkozó hatáskörét eredményezik, hogy ellenőrizze, hogy az uniós intézmények, többek között jogalkotói döntéseik során is, tiszteletben tartják-e az Uniónak az – uniós jogrend részét képező és ennélfogva az uniós intézményekre nézve kötelező – WTO-megállapodásokból eredő kötelezettségeit.

²⁶ A Bíróság már 1974-ben kimondta, hogy az Unió által elfogadott nemzetközi megállapodások az uniós jogrend részét képezik; lásd: 1974. április 30-i Haegeman ítélet (181/73, EU:C:1974:41, 4. és 5. pont) (amely szerint az (akkori) Közösség által Görögországgal kötött társulási megállapodás „ezért a Közösség szempontjából az egyik intézménye jogi aktusának minősül [...] [és] a megállapodás rendelkezései a közösségi jog szerves részét képezik”). A Bíróság később az intézményekre nézve fennálló kötelező erejüket és a másodlagos uniós joggal szembeni elsőbbségüket is megerősítette. Lásd például: 2008. június 3-i Intertanko és társai ítélet (C-308/06, EU:C:2008:312, 42. pont) (a hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló, 1973. november 2-án Londonban aláírt és az 1978. február 17-i jegyzőkönyvvel kiegészített nemzetközi egyezmény kötelező jellegét illetően).

²⁷ Erről az alkotmányos döntésről van szó a jelen ügyben. Ezért a jelen ügy szempontjából nem relevánsak az egyes intézmények által a tárgyaláson felhozott érvek, így például az, hogy kizárólag a WTO Vitarendezési Testülete rendelkezik hatáskörrel, és döntheti el, hogy az uniós jogi aktusok összeegyeztethetők-e a WTO jogával, vagy sem. A jelen fellebbezés keretében kizárólag azzal a kérdéssel foglalkozom, hogy a Bíróság az Unió alkotmányos rendjén belül hatáskörrel rendelkezik-e az ilyen eltérések megállapítására.

²⁸ A U. S. Supreme Court (az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága) által a *Marbury v Madison* ítéletben (5 U. S. (1 Cranch) 137) (1803), a 177. pontban használt megfogalmazást átvéve.

²⁹ Lásd az ESZAK-Szerződés 34. cikkét.

³⁰ Lásd: 1987. október 22-i Foto-Frost ítélet (314/85, EU:C:1987:452, 17. pont).

³¹ Itt emlékeztetek Jacobs főtanácsnok Hollandia kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványára (C-377/98, EU:C:2001:329, 147. pont), amelyben a főtanácsnok nyomatékosan kifejtette, hogy „általánosabban, úgy vélhető, hogy mindenesetre szakpolitikai szempontból kívánatos, hogy a Bíróságnak lehetősége legyen a Közösségre nézve kötelező szerződésekre tekintettel felülvizsgálni a közösségi jogszabályok jogszerűségét. Más bíróság nem vizsgálhatja felül a közösségi jogszabályokat; így, ha a Bíróságtól megtagadják a hatáskört, a tagállamokra egymásnak ellentmondó kötelezettségek vonatkozhatnak anélkül, hogy lehetőség lenne az ellentmondás feloldására”.

37. Ugyanakkor a nemzetközi kereskedelmi rendszer politikai realitása miatt a Bíróság már korán³² vonakodott gyakorolni bírósági felülvizsgálati hatáskörét az uniós jogszabályoknak a GATT-tal,³³ és később a WTO-megállapodásokkal³⁴ való összeegyeztethetőségének felülvizsgálatát illetően.

38. A Bíróság az International Fruit Company ítéletben³⁵ már kifejtette ezen bírói önkorlátozás okait. Először is rámutatott a GATT sajátos jellegére és szerkezetére, mivel a GATT a „»kölcsonös és kölcsönösen előnyös megállapodások« alapján folytatott tárgyalások elvén alapul”, és azt „a rendelkezéseinek nagy fokú rugalmassága jellemzi, különösen az eltérés lehetőségét biztosító rendelkezéseket, a kivételes nehézségek esetén hozandó intézkedéseket és a szerződő felek közötti viták rendezését illetően”.³⁶

39. A Bíróság a Németország kontra Tanács ítéletben³⁷ tovább részletezte a GATT rugalmas jellegét, majd a Portugália kontra Tanács ítéletben³⁸ ugyanezt az érvelést kiterjesztette a WTO-megállapodásokra. Ez utóbbi ügyben a Bíróság kifejtette, hogy annak ellenére, hogy a vitarendezési rendszer a GATT alapján rendelkezésre állóhoz képest a WTO-megállapodások keretében megerősítésre került, vitarendezési mechanizmusa³⁹ ugyanakkor nagy jelentőséget tulajdonít a felek közötti tárgyalásoknak. Így, noha a vitarendezési egyetértés „előnyben részesíti” a valamely intézkedés WTO jogával való összhangba hozatalára vonatkozó ajánlás teljes végrehajtását, mindazonáltal lehetővé teszi a kölcsönösen elfogadható kompenzációt alapuló, különböző tárgyalásos megoldásokat.⁴⁰

40. A WTO rendszerének e szerkezetére tekintettel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az uniós jogalkotó szerveket megfosztanák annak lehetőségétől, hogy ilyen tárgyalásos megállapodásokat fogadjanak el vagy kölcsönösen elfogadható kompenzációt nyújtsanak ahelyett, hogy az uniós jogot összhangba hoznák a WTO jogával, ha a bíróságok a WTO-megállapodásokkal összeegyeztethetetlen uniós szabályok alkalmazásának mellőzésére irányuló kötelezettséget írhatnák elő számukra.⁴¹

41. Ezért a Bíróságnak tartózkodnia kellett a bírósági felülvizsgálati hatáskörének gyakorlásától annak érdekében, hogy ne akadályozza meg az uniós jogalkotót abban, hogy éljen a WTO-megállapodások által számára biztosított mérlegelési mozgástérrel. Ezáltal a Bíróság tiszteletben tartotta a WTO rendszeréből eredő intézményi egyensúlyt. Véleménye szerint a

³² 1972. december 12-i International Fruit Company és társai ítéletében (21/72–24/72, EU:C:1972:115) a Bíróság, miután megerősítette, hogy a GATT köti az intézményeket (18. pont), úgy ítélte meg, hogy e megállapodás rendelkezései nem alkalmasak arra, hogy magánszemélyek számára jogokat keletkeztessenek (27. pont). E rendelkezések közvetlen hatályának hiánya miatt a magánszemélyek tehát nemzeti bíróság előtt nem hivatkozhatnak a GATT-ra az uniós jog érvényességének megkérdőjelezése érdekében.

³³ 1994. október 5-i Németország kontra Tanács ítéletében (C-280/93, EU:C:1994:367, 109. pont) a Bíróság nemcsak azt állapította meg, hogy a magánszemélyek nem hivatkozhatnak közvetlenül a GATT-ra (mivel e megállapodás főszabály szerint nem rendelkezik közvetlen hatállyal), hanem azt is, hogy a tagállamok arra az EUMSZ 260. cikk alapján benyújtott keresetek keretében nem hivatkozhatnak. A Bíróság ugyanis úgy ítélte meg, hogy valamely uniós rendelet jogszerűségének értékelése során nem veheti figyelembe a GATT-ot.

³⁴ 1999. november 23-i Portugália kontra Tanács ítéletében (C-149/96, EU:C:1999:574, 47. pont) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a WTO létrehozása semmit nem változtat azon megállapítását illetően, amely szerint főszabály szerint nem értékelheti az uniós jogot a GATT-ra és általánosabban a WTO jogára tekintettel.

³⁵ 1972. december 12-i ítélet (21/72–24/72, EU:C:1972:115).

³⁶ Ugyanott, 21. pont.

³⁷ 1994. október 5-i Németország kontra Tanács ítélet (C-280/93, EU:C:1994:367, 106–109. pont).

³⁸ 1999. november 23-i Portugália kontra Tanács ítélet (C-149/96, EU:C:1999:574).

³⁹ A WTO vitarendezési szabályairól és eljárásairól szóló egyetértési megállapodáson alapuló mechanizmus.

⁴⁰ Ugyanott, 36–39. pont.

⁴¹ Lásd ebben az értelemben: ugyanott, 40. pont.

WTO-megállapodások a politikai intézményekre hagyják az arra vonatkozó döntéseket, hogy hogyan hajtanak végre az e megállapodások alapján vállalt valamely konkrét kötelezettséget, vagy akár, hogy egyes WTO-kötelezettségeket egyáltalán nem hajtják végre.

42. A bírói önkorlátozás szükségességét megerősítette továbbá az, hogy az Európai Unió legfontosabb kereskedelmi partnerei jogalkotó és végrehajtó szerveiket nem vetették alá a WTO-n belüli bírósági felülvizsgálatnak.⁴²

43. E két megfontolás – a magába a WTO rendszerébe beépített rugalmasság, valamint az a politikai valóság, hogy az Unió kereskedelmi partnerei bírósági úton nem korlátozzák intézményeiket e rugalmasság igénybevételében – így ahhoz a következtetéshez vezetett, hogy „a WTO-megállapodások főszabály szerint nem szerepelnek azon jogi normák között, amelyek tekintetében a Bíróság felülvizsgálhatja a[z uniós] intézmények jogi aktusainak jogszerűségét”.⁴³

44. Szeretném pontosítani az ebből az ítélkezési gyakorlatból eredő következményeket. Az uniós politikai intézmények ebből eredő mérlegelési mozgásterét – amely magában foglalja annak lehetőségét, hogy a WTO-megállapodások rendelkezéseinek egy adott értelmezését válasszák, valamint azt, hogy a releváns következmények értékelését követően szükség esetén úgy döntsenek, hogy eltérnek az Uniót a WTO-megállapodások alapján terhelő kötelezettségektől⁴⁴ – nem szabad tévesen a Bíróság olyan döntéseként értelmezni, hogy teljességgel lemond az Unió nemzetközi kötelezettségei tiszteletben tartásának biztosítására vonatkozó előjogáról.

45. Ez alkotmányosan nem lehetséges; felborítaná az uniós bíróságok és politikai intézmények közötti intézményközi egyensúlyt.⁴⁵

46. Ez elvezet a Bizottság által a tárgyaláson kifejtett látszólagos félreértéshez, amelyet a Parlament és a Tanács is támogatni látszott. Ezen intézmények álláspontjával ellentétben a Nakajima és a Fediol ügyben fennálló helyzetek, amely ítéletekben a Bíróság úgy döntött, hogy uniós jogi aktusok érvényességét a WTO jogára tekintettel felülvizsgálja, nem a bírósági felülvizsgálati hatáskör e területen fennálló látszólagos hiánya alóli „kivételek”.⁴⁶ A Bíróság által ezekben az ügyekben gyakorolt bírósági felülvizsgálati hatáskör nem az uniós politikai intézmények azon jóindulatú jogalkotási döntéséből eredt, hogy visszaadják a Bíróságnak a jogi aktusaik WTO jogára tekintettel történő felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört. Amint azt

⁴² Ugyanott, 43. pont.

⁴³ Ugyanott, 47. pont. Ugyanezen rugalmasság miatt a Bíróság azt sem ítélte célszerűnek, hogy lehetővé tegye az intézmények másodlagos jogi aktusai érvényességének a WTO Vitarendezési Testülete WTO szabályainak megsértését megállapító ajánlásaira vagy határozataira tekintettel történő felülvizsgálatát. Lásd: 2005. március 1-jei Van Parys ítélet (C-377/02, EU:C:2005:121, 41–48. pont); 2008. szeptember 9-i FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-120/06 P és C-121/06 P, EU:C:2008:476, 127–133. pont); 2018. október 18-i Rotho Blaas ítélet (C-207/17, EU:C:2018:840, 52. pont).

⁴⁴ Megjegyzem, hogy az ilyen helyzet nem új az Európai Unió számára a GATT/WTO szintjén. 1997 és 2012 között a banán importjának, eladásának és forgalmazásának uniós rendszere miatt az Unió WTO-ból eredő kötelezettségeinek nyílt megsértése állt fenn. Ez vizsgálóbizottsági és megfelelési jelentések többszöri nem megfelelő végrehajtása, valamint az engedmények számos WTO-tag általi felfüggesztése ellenére így volt. A kérdés csak egy kölcsönösen elfogadott megoldás megtalálását követően rendeződött (részlegesen). Lásd: WTO, Notification of a Mutually Agreed Solution (WT/DS27, WT/DS361, WT/DS364, WT/DS16, WT/DS105, WT/DS158, WT/L/616 és WT/L/625, 2012. november 8.). Hasonlóképpen emlékeztetek az Egyesült Államok és az Európai Unió közötti, az utóbbinak a hormonkezelt hús 1981-től (a 81/602/EGK irányelvvvel [HL 1981. L 222., 32. o.] történő betiltására vonatkozó döntésével kapcsolatos hosszan tartó és elkeseredett kereskedelmi vitára. Az Európai Unió csak 2019-ben jutott megállapodásra az Egyesült Államokkal a hormonkezelt marhahúsról, és rendezte (ideiglenesen) a vitát. Lásd az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió között a bizonyos növekedésserkentő hormonokkal nem kezelt állatokból származó marhahús behozataláról, valamint az Amerikai Egyesült Államok által az Európai Unióból származó bizonyos termékekre kivetett emelt vámkokról szóló felülvizsgált egyetértési megállapodásban (2014) említett, kiváló minőségű marhahús behozatalára vonatkozó vámkontingens egy részének az egyesült államok számára történő kiosztásáról szóló megállapodást (HL 2019. L 316., 3. o.).

⁴⁵ Ezen egyensúly követelményét tükrözi az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése.

⁴⁶ Az egyértelműség érdekében nemcsak az intézmények, hanem a fellebbező és a beavatkozó felek is „kivételekként” hivatkoztak a Nakajima ítéletben és a Fediol ítéletben felidézett helyzetekre.

kifejtettem, az uniós alkotmányjog szerinti „rendes” helyzetben belül ez nem fogadható el, mivel a Bíróságra ruházott felülvizsgálati hatáskör közvetlenül a Szerződésekből ered. E két helyzet inkább olyan esetet jelent, amelyekben a Bíróság úgy döntött, hogy nem sértené a WTO szintjén szükséges politikai mérlegelési mozgásteret, ha felülvizsgálná az Unió politikai intézményei jogi aktusainak érvényességét.

47. A Bíróság ítéletei ítélkezési gyakorlatot hoznak létre, és az eredeti ítéletben kifejtett szabályokat ezt követően későbbi ítéletekben hasonló, de nem azonos helyzetekben alkalmazzák. E folyamat azzal a sajnálatos „mellékhatással” jár, hogy az ítélkezési gyakorlat idővel elválik az eredeti összefüggésétől, és ami még fontosabb, az alapul szolgáló igazolástól. Ezen elválás, habár nem szokatlan, a precedenseken alapuló jogrendszer velejárója.⁴⁷

48. Ezért néha szükséges, hogy újból megvizsgáljuk a gyakran hivatkozott ügyeket. Ennek fényében a Nakajima ítéletet újraolvasva nem tudok olyan érvelést azonosítani, amely arra utalna, hogy a Bíróság egy egyébként nem létező bírósági felülvizsgálati hatáskör alóli „kivételt” kívánt bevezetni. Abban az ügyben egyes Japánból származó nyomtatókat terhelő dömpingellenes vámokról volt szó, amelyeket a szóban forgó exportáló gyártó közvetlenül a GATT dömpingellenes kódexére hivatkozva kívánt megtámadni. A Tanács vitatta a Bíróság arra vonatkozó hatáskörét, hogy az (akkori) alaprendelet érvényességét annak alapján vizsgálja felül, hogy az esetleg sérti e kódexet. Azzal érvelt, hogy ez a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatából következik, amely tagadja a GATT közvetlen hatályát.⁴⁸ A Bíróság először a közvetlen hatályra vonatkozó érveléssel foglalkozott. Kifejtette, hogy a felperes, a Nakajima nem a dömpingellenes kódex rendelkezéseinek közvetlen hatályára hivatkozott, hanem e fél valójában a jogellenességi kifogás útján járulékosan az (akkori) új alaprendelet alkalmazhatóságát vitatta.⁴⁹ Így a WTO rendelkezései közvetlen hatályának kérdését el lehet és el is kell különíteni a Bíróság uniós intézmények jogi aktusai fölötti bírósági felülvizsgálati hatásköre gyakorlásának kérdésétől.⁵⁰

49. Megjegyzendő, hogy a Nakajima ítélet alapjául szolgáló helyzet hasonló a jelen ügyben fennálló helyzethez. A fellebbező az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján közvetlenül vitatja a vitatott rendeletet. Járulékos jelleggel ugyanakkor azt állítja, hogy az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdése nem alkalmazható a Kínából származó behozatalra, mivel az nem felel meg a csatlakozási jegyzőkönyvnek.

50. A Tanács bírósági felülvizsgálat kizártságára vonatkozó második érvének elvetése érdekében a Bíróság a Nakajima ítéletben az International Fruit Company ítélet azon részeire támaszkodott, amelyek hangsúlyozták a GATT (akkori) Közösségre nézve kötelező erejét.⁵¹ Ezt követően a Bíróság a felülvizsgálattól való tartózkodás lehetséges okait kereste, azonban épp ellenkezőleg, azt állapította meg, hogy az (akkori) alaprendelet preambulumbekendései kifejtik, hogy annak

⁴⁷ Noha nincs formális precedensrendszer, a Bíróság érvelését ugyanakkor korábbi ítéletekre hivatkozva támasztja alá, és a korábbi ítéletektől csak kivételes körülmények között tér el. E tekintetben lásd: Arnull, A., „Owning up to Fallibility: Precedent and the Court”, *Common Market Law Review*, 30(2) kötet, 1993. 247–266. o.; Tridimas, T., „Precedent and the Court of Justice, A Jurisprudence of Doubt?” in: Dickinson, J., Eleftheriadis, P. (szerk.), *Philosophical Foundations of EU Law*, OUP, Oxford, 2012. 307–330. o.

⁴⁸ A Nakajima ítélet 27. pontja.

⁴⁹ A Nakajima ítélet 28. pontja.

⁵⁰ Ezt megerősíti az 1994. október 5-i Németország kontra Tanács ítélet (C-280/93, EU:C:1994:367, 109. pont). A GATT esetleges közvetlen hatályának értékelését követően a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „[a] GATT e sajátosságai, amelyekre a Bíróság annak megállapítása érdekében hivatkozott, hogy valamely közösségi jogalany arra nem hivatkozhat a bíróság előtt annak érdekében, hogy vitassa valamely közösségi jogi aktus jogszerűségét, azt is kizárják, hogy a Bíróság figyelembe vegye [a GATT] rendelkezéseit valamely rendelet jogszerűségének értékelése érdekében”. Kiemelés tőlem. Lásd még: Saggio főtanácsnok Portugália kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-149/96, EU:C:1999:92, 18. pont) (amely a GATT közvetlen hatályának tagadásától megkülönbözteti a valamely (akkori) közösségi jogi aktus jogszerűségének felülvizsgálatahoz való jogot).

⁵¹ A Nakajima ítélet 29. pontja, amely az International Fruit Company és társai ítélet (21/72–24/72, EU:C:1972:115) 18. pontjára hivatkozik.

„elfogadása a fennálló nemzetközi kötelezettségekkel összhangban történt, különösen azokkal, amelyek a GATT-ból és a dömpingellenes kódexből erednek”.⁵² Ennek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a „felperes által megtámadott [akkori] új alaprendelet elfogadására a Közösség nemzetközi kötelezettségeinek való megfelelés érdekében került sor, ezért – az állandó ítélkezési gyakorlat szerint – a Közösségre hárul a GATT és végrehajtási rendelkezései tiszteletben tartásának a biztosítása”.⁵³

51. „E körülmények között”⁵⁴ semmi sem akadályozta a Bíróságot a bírósági felülvizsgálati hatásköre gyakorlásában.

52. Az ezt követő, a Nakajima ítéletre támaszkodó ítélkezési gyakorlatban az „e körülmények között” megfogalmazást a „két helyzetben” vagy a „két kivételes helyzetben” megfogalmazás váltotta fel.⁵⁵

53. Véleményem szerint elfogadhatatlan lenne a Nakajima ítéletben szóban forgó helyzetet egy olyan állítólagos általános szabály alóli „kivételnek” minősíteni, amely szerint a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a WTO jogának területére vonatkozó uniós intézkedések felülvizsgálatára.⁵⁶

⁵² A Nakajima ítélet 30. pontja.

⁵³ Ugyanott, 31. pont.

⁵⁴ Ugyanott, 32. pont.

⁵⁵ Bár nem világos, hogy a Bíróság miért váltogatja e két megfogalmazást. Általában véve a megfogalmazásbeli változások visszakövethetőnek tűnnek egy hosszú ítélkezési gyakorlatban, amelyben a Nakajima ügy (és a Fediol ügy) körülményeit egy mondatban, együtt írták le, és ezt később más ügyekben átvették. Így a Németország kontra Tanács ítéletben (C-280/93, EU:C:1994:367) a Bíróság a következőképpen hivatkozott a Nakajima ítéletre (és a Fediol ítéletre): miután megállapította, hogy a GATT közvetlen alkalmazhatósága nem vezethető le annak szelleméből, általános rendszeréből vagy szövegéből, a Bíróság kifejtette, hogy: „a magából a GATT-ból eredő ilyen kötelezettség hiányában a Bíróság valamely közösségi jogi aktus jogszerűségét *csak akkor* vizsgálhatja felül a GATT szabályainak szempontjából, ha a Közösség a GATT keretében vállalt valamely konkrét kötelezettséget kívánt végrehajtani vagy ha a szóban forgó közösségi jogi aktus kifejezetten hivatkozik a GATT konkrét rendelkezéseire [a Fediol ítéletre és a Nakajima ítéletre való hivatkozással]” (a Németország kontra Tanács ítélet 111. pontja; kiemelés tőlem). A Portugália kontra Tanács ítéletben (C-149/96, EU:C:1999:92, 47. és 49. pont) ugyanez az idézet azt az állítást követte, hogy a WTO-megállapodások „főszabály szerint” nem szerepelnek azon jogi normák között, amelyek tekintetében a Bíróság felülvizsgálhatja az (akkori) közösségi intézmények jogi aktusainak jogszerűségét. A Rusal Armenal ítéletben a Bíróság először hivatkozott a két esetre „két kivételes helyzetként” (a Rusal Armenal ítélet 40. pontja; kiemelés tőlem). Ezt követően hozzátette, hogy „ahhoz, hogy egy ilyen *kivétel* különleges esetben megengedhető legyen, az szükséges továbbá, hogy jogilag megkövetelt módon megállapítást nyerjen, hogy a jogalkotó a WTO-megállapodások keretében vállalt meghatározott kötelezettség uniós jogban való végrehajtására irányuló szándékát juttatta kifejezésre” (a Rusal Armenal ítélet 45. pontja; kiemelés tőlem). Ezt követően azonban úgy tűnt, hogy a Bíróság felváltva használja a „két helyzetben” (lásd például: 2016. február 4-i C & J Clark International és Puma ítélet [C-659/13 és C-34/14, EU:C:2016:74, 87. pont] [amely a Nakajima és a Fediol ítéletre való közvetett hivatkozást követően a „kivételként” szót illeszti be]; 2018. november 15-i Baby Dan ítélet [C-592/17, EU:C:2018:913, 67. pont] [amely ugyanabban a pontban beiktatja a „kivételes” szót]) és a „két kivételes helyzetben” kifejezést (2018. október 18-i Rotho Blaas ítélet [C-207/17, EU:C:2018:840, 47. pont]; 2020. július 9-i Donex Shipping and Forwarding ítélet [C-104/19, EU:C:2020:539, 46. pont]; 2022. május 5-i Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals kontra Bizottság ítélet [C-718/20 P, EU:C:2022:362, 85. pont]). Végül megjegyzem, hogy a „kivételre” vonatkozó érvelés más nemzetközi megállapodásokra, így például az Aarhusi Egyezményre vonatkozó ítélkezési gyakorlatban is megjelent. Lásd e tekintetben: 2015. január 13-i Tanács és társai kontra Vereniging Milieudefensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ítélet (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 57. pont).

⁵⁶ A Bíróság által használt megfogalmazás néha ebbe az irányba mutat. Így például a Rusal Armenal ítéletben megállapításra került, hogy „a Bíróság bizonyos esetekben elismerte, hogy a WTO dömpingellenes rendszere tekinthető *az azon általános elv alóli kivételnek, amelynek értelmében az uniós bíróság az uniós intézmények jogi aktusainak jogszerűségét nem vizsgálhatja felül a WTO-megállapodások szabályaival való megfelelésükre tekintettel*” (a Rusal Armenal ítélet 44. pontja; kiemelés tőlem).

54. A Bíróságnak az uniós jogi aktusok felülvizsgálatára vonatkozó hatásköre a Szerződéseken alapul, és az intézmények másodlagos jogi aktussal nem korlátozhatják a Bíróság hatáskörét.⁵⁷ A Bíróság általi bírósági felülvizsgálatnak ezen intézmények – amelyek ellenőrzése éppen e Bíróság feladata – előzetes hozzájárulásától való függővé tétele kiüresítené a bírósági felülvizsgálati hatáskört.

55. Ezenkívül az ilyen érvelés hasonló lenne annak feltételezéséhez, hogy az Unió politikai intézményeinek nem áll szándékában tiszteletben tartani a nemzetközi kötelezettségeiket, kivéve, ha ezt egyértelműen kijelentik, például az Európai Unió nemzetközi kötelezettségeinek végrehajtására irányuló szándékukat kifejezetten kinyilvánító intézkedések elfogadásával. Ez nehezen lenne összeegyeztethető az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése által létrehozott alkotmányos kerettel, valamint az Unió világ többi részéhez fűződő kapcsolatainak – az EUSZ 3. cikk (5) bekezdéséből következő – kinyilvánított politikai célkitűzéseivel.

56. Ellenkezőleg, a kiindulópontnak mindig annak kell lennie, hogy az Európai Unió főszabály szerint tiszteletben kívánta tartani nemzetközi kötelezettségvállalásait, függetlenül attól, hogy az intézményei milyen jogi eszközt fogadnak el. Ebből az előfeltevésből kiindulva a Bíróság ezt követően dönthet arról, hogy a szóban forgó nemzetközi megállapodás jellege és szerkezete, valamint az Unió kereskedelempolitikai tevékenységeivel kapcsolatos tágabb politikai megfontolások miatt a Bíróságnak egy adott ügyben kivételesen korlátoznia kell-e a bírósági felülvizsgálati hatáskörét.

57. A nemzetközi kereskedelmi rendszer realitásainak elismerésére tekintettel tehát jogilag teljes mértékben lehetséges – sőt olykor célszerű – az, hogy az uniós politikai intézmények meghagyják annak lehetőségét, hogy az Unió által vállalt valamely WTO-kötelezettséget a Bíróság általi felülvizsgálat nélkül értelmezzenek és szükség esetén úgy döntsenek, hogy tudatosan eltérnek az adott kötelezettségtől. Ez a mérlegelési mozgástér azonban kivételes és csak azért lehetséges, mivel a szóban forgó adott nemzetközi megállapodás ezt lehetővé teszi. Márpedig a WTO-megállapodások ilyen nemzetközi megállapodások.

58. Így a WTO-megállapodások, valamint rugalmas jellegük és szerkezetük vizsgálata során a Bíróság kialakíthatott egy megdönthető vélelmet⁵⁸ arra vonatkozóan, hogy korlátoznia kell a bírósági felülvizsgálati hatáskörét. Ezért használja a Bíróság a „főszabály szerint” kifejezést, ha úgy dönt, hogy nem vizsgál felül valamely uniós jogi aktust a WTO jogára tekintettel. A Nakajima ítélet csak ebben a sajátos összefüggésben értelmezhető úgy, hogy az „kivételt” hoz létre.

59. Magát a Nakajima ítéletet lehet ugyanis tágabban vagy szűkebben értelmezni. Könnyen korlátozható – amint arra az intézmények a tárgyaláson hivatkoztak – azokra a helyzetekre, amelyekben az uniós jogalkotó egyértelműen jelezte, hogy a WTO jogát kívánja alkalmazni. E körülmények között a Bíróságnak nincs oka arra, hogy korlátozza a bírósági felülvizsgálati hatáskörét, mivel nem áll fenn az „ugyanazon kérdésre vonatkozó, különböző szervezeti

⁵⁷ Lásd e tekintetben: Saggio főtanácsnok Portugália kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-149/96, EU:C:1999:92, 20. pont) (amely a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján [1986–1994] elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről szóló, 1994. december 22-i 94/800/EK tanácsi határozatnak [HL 1994. L 336., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 11. fejezet, 21. kötet, 80. o.] a WTO-megállapodások Unió általi megkötésére vonatkozó utolsó preambulumbekkezdésére hivatkozik, amellyel úgy tűnik, hogy „a megállapodás hatásait kívánt[ák] korlátozni”, majd megállapítja, hogy a Bíróságnak a Szerződésen alapuló, az Unióra nézve kötelező megállapodások tiszteletben tartásának biztosítására vonatkozó kötelezettségéből adódóan „a Tanács másodlagos jogi aktussal nem korlátozhatja a Bíróság hatáskörét és nem zárhatja ki a nemzeti bíróságoknak az e megállapodások alkalmazására vonatkozó hatáskörét sem”).

⁵⁸ Lásd e tekintetben: Ruiz Fabri, H., „Is There a Case – Legally and Politically – for Direct Effect of WTO Obligations?”, *European Journal of International Law*, 25(1) kötet, 2014, 151–173. o., a 152. oldalon.

egységektől származó különböző nyilatkozatokból eredő kellemetlenség lehetősége”.⁵⁹ Véleményem szerint valójában vannak bizonyos arra utaló jelek, hogy a Bíróság ezt az ítéletet ilyen szűken értelmezi.⁶⁰

60. A Nakajima ítélet azonban tágabban is értelmezhető oly módon, hogy a Bíróságnak el kell végeznie a másodlagos jog felülvizsgálatát minden olyan helyzetben, amikor arra a következtetésre juthat, hogy a jogalkotó nem kívánt eltérni WTO-kötelezettségeitől. Az ítélkezési gyakorlatban arra utaló jelek is vannak, hogy ez a Nakajima ítélet helyes értelmezése.⁶¹

61. A Nakajima ítélet alkalmazhatóságának leszűkítése esetén véleményem szerint teret kell hagyni olyan további helyzeteknek, amelyekben a Bíróság úgy dönthet, hogy visszatér az intézmények jogi aktusainak a WTO-megállapodásokon alapuló uniós kötelezettségvállalásokra tekintettel történő felülvizsgálatához. A Nakajima ítéletet (és a Fediol ítéletet) lehetne tehát úgy tekinteni, hogy nem ezek jelentik az „egyedüli” olyan helyzeteket, amelyekben a Bíróság úgy dönthet, hogy felülvizsgálati hatáskörét a WTO jogára tekintettel gyakorolja.

62. A Rusal Armenal ügyben szóban forgó helyzet egy olyan helyzetet jelentett, amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az – akár tágan, akár szűken értelmezett – Nakajima ítélet nem alkalmazható. Ebben az ügyben a Bíróság megállapította, hogy az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdése az uniós jogrendnek megfelelő megközelítést képvisel (legalábbis azon kérdés vonatkozásában, hogy a nem piacgazdasággal rendelkező országokat hogyan kell kezelni többek között a rendes érték dömpingellenes vizsgálatok céljából történő kiszámítását illetően).⁶²

63. Míg a Nakajima ítélet olyan helyzetként értelmezhető, amelyben biztonsággal megállapítható, hogy az Unió meg kívánt felelni a WTO szabályainak, úgy a Rusal Armenal ítéletet olyan helyzetként kell értelmezni, amelyben lehetséges, hogy az Unió tiszteletben kívánta tartani WTO-kötelezettségeit, azonban az is lehetséges, hogy *nem* kívánta azokat tiszteletben tartani. Ez utóbbi helyzet igazolja, hogy a Bíróság a WTO rendszere sajátos jellege és felépítése indokával korlátozza a bírósági felülvizsgálati hatáskörét.

64. Ennek megfelelően, amennyiben a Rusal Armenal ítélet alkalmazandó, a Nakajima ítélet nem alkalmazható.

65. A fentiekre tekintettel meg kell vizsgálni, hogy a jelen ügyben van-e ok arra, hogy a Bíróság tartózkodjon az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének a csatlakozási jegyzőkönyvre tekintettel történő bírósági felülvizsgálatától.

⁵⁹ A U. S. Supreme Court (az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága) által a Baker v Carr ítéletben (369 U. S. 186 (1962)), a 217. pontban használt megfogalmazást átvéve.

⁶⁰ Lásd például: a Rusal Armenal ítélet 45. és 46. pontja (amely megállapítja, hogy a „jogilag megkövetelt módon” Nakajima ítéletből eredő követelménye nem teljesül, ha valamely uniós jogi aktus preambulumból „csak általánosságban derül ki, hogy a kérdéses jogi aktus elfogadására az Uniót terhelő nemzetközi kötelezettségekre figyelemmel kerül sor”). Ez a megállapítás továbbá a Nakajima ítéletnek a WTO joga sajátos területén kívül történő alkalmazására irányuló sikertelen kísérletből látszik következni. Lásd például: 2015. január 13-i Tanács és társai kontra Vereniging Milieudéfensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ítélet (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 57. és 59. pont) (amely elutasítja a Nakajima ítéletből eredő ítélkezési gyakorlatnak az Európai Unió által az Aarhusi Egyezmény alapján vállalt konkrét kötelezettségekre való alkalmazhatóságát).

⁶¹ Lásd például: 2022. január 20-i Bizottság kontra Hubei Xinyegang Special Tube ítélet (C-891/19 P, EU:C:2022:38, 30. és 34. pont). Ebben az ítéletben a Bíróság megállapította, hogy mivel az alaprendelet 3. cikkének rendelkezései a dömpingellenes megállapodás 3. cikkének rendelkezéseivel lényegében azonosnak tekinthetők, a Bíróság értelmezheti az előbbi a WTO Vitarendezési Testülete által az utóbbinak adott értelmezésre hivatkozással.

⁶² A Rusal Armenal ítélet 47. és 48. pontja.

B. Az első fellebbezési jogalap értékeléséről

66. A fellebbező két érvelést ad elő azon állításának alátámasztására, miszerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy nem határozhat az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkével való állítólagos összeegyeztethetlenségéről. Egyrészt a fellebbező azt állítja, hogy a Nakajima ítélet alkalmazandó a jelen ügyre. Másrészt azt állítja, hogy a Rusal Armenal ítélet nem alkalmazható.

67. Az elemzés megfordítható, és lehet először azt értékelni, hogy a Rusal Armenal ítélet alkalmazható-e. Ennek megállapítása így – amint az a jelen indítvány 64. pontjában kifejtésre került – automatikusan azt jelentené, hogy a Nakajima ítélet nem alkalmazható. Mindazonáltal a teljesség kedvéért a két érvelést külön-külön fogom értékelni.

68. Az első érvelés keretében a fellebbező azt állítja, hogy helyzete hasonló a Nakajima ügyben fennálló helyzethez. Azt állítja, hogy a 2001. évi javaslat, és különösen az indokolásának 54. és 55. pontja az uniós jogalkotó azon egyértelmű szándékát tanúsítja, hogy az alaprendeletben végrehajtsa a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének d) pontját.

69. A 2001. évi javaslat relevanciáját gyorsan el tudom utasítani. A Nakajima ítélet szűk értelmezése esetén a Bíróság csak akkor gyakorolja bírósági felülvizsgálati hatáskörét, ha magában a jogalkotási aktusban arra való kifejezett utalás szerepel, hogy az uniós jogalkotó a WTO-megállapodások keretében vállalt bizonyos kötelezettségeket kívánt az uniós jogban végrehajtani.⁶³

70. Az alaprendelet tekintetében nem bizonyítható a csatlakozási jegyzőkönyv végrehajtására irányuló ilyen szándék. Amint azt a Bizottság, a beavatkozó felek, az Parlament és a Tanács mind írásban, mind pedig a tárgyaláson kifejtette, a 2001. évi javaslat semmilyen kapcsolatban nem áll az alaprendelet elfogadásához vezető jogalkotási folyamattal vagy az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének az alapul szolgáló vizsgálat során alkalmazandó változatával. A fellebbező ezt a magyarázatot nem tudta vitatni. Ugyanakkor sem e jogalkotási aktus szövege, sem előkészítő anyagai nem tesznek említést a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének végrehajtására irányuló szándékról.

71. A Nakajima ítélet tág, vagyis olyan értelmezése esetén azonban, hogy az minden olyan esetben megköveteli a bírósági felülvizsgálatot, ha a Bíróság meg tudja állapítani, hogy a jogalkotó nem kívánt eltérni WTO-kötelezettségeitől, a fellebbezőnek a WTO szintjén kifejezett szándékokra vonatkozó érvét nem lehet teljesen figyelmen kívül hagyni. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy a Bizottság által egyetlen előkészítő dokumentumban kifejezésre juttatott állítólagos szándék – amelyet a Tanács azon jogi aktusa, amellyel az Európai Unió a csatlakozási jegyzőkönyv szerinti vonatkozó kötelezettségeket vállalt, nem ismételt meg, illetve a Parlament mint társjogalkotó sem – aligha elegendő ahhoz, hogy e tekintetben végleges következtetést lehessen levonni. Amint azt a Tanács a tárgyaláson helytállóan kifejtette, a nemzetközi tárgyalások során elfogadott nyilatkozatok – legalábbis önmagukban – nem használhatók fel az intézmények belső szinten elfogadott jogi aktusai alapjául szolgáló jogalkotói szándékokra való következtetéshez.

72. A fellebbező ezenkívül nem tudott az uniós jogalkotó arra irányuló szándékára utaló egyéb támpontokat felhozni, hogy ne térjen el a csatlakozási jegyzőkönyvtől. Hasonlóképpen, amint arra a Parlament a tárgyaláson rámutatott, az alaprendeletet 2001 óta, vagyis a csatlakozási

⁶³ Emlékeztetek arra, hogy a Nakajima ítélet olyan helyzetre vonatkozott, amelyben az Unióra nézve kötelező nemzetközi jogi kötelezettség végrehajtására irányuló jogalkotói szándékot maga a kötelezettség végrehajtására irányuló dokumentum fejezte ki.

jegyzőkönyv hatálybalépését követően több alkalommal módosították. Ezen alkalmak egyike során sem módosították az alaprendelet szövegét annak érdekében, hogy az tükrözze a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének d) pontjában említett 15 éves időtartam lejártát, és a módosító jogi aktusok⁶⁴ vonatkozó preambulumbekzdéseiben vagy előkészítő dokumentumaiban sem található az alaprendelet ennek megfelelő kiigazítására vonatkozó szándékra utaló jel.

73. A jelen ügyben fennálló helyzet tehát különbözik a Nakajima ítélet alapjául szolgáló helyzettől. Nem állapítható meg, hogy az uniós jogalkotó az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdésében a csatlakozási jegyzőkönyvet kívánta végrehajtani, azonban az sem állapítható meg, hogy nem kívánt attól e rendelkezés útján eltérni.

74. Ezért nem téves a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 64. pontjában szereplő megállapítása.

75. Ez elvezet a fellebbező második érveléséhez, amely szerint a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a Rusal Armenal ítélet alkalmazandó a jelen ügyben, és arra a következtetésre vezet, hogy az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének különleges jellege a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének d) pontjában szereplő időtartam lejártát követően Kínára is alkalmazandó.

76. Ha ugyanis megállapítható, hogy az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdése különleges rendszert képez, amelyet az uniós jogalkotó a rendes érték Kínából származó behozatal tekintetében történő kiszámítása érdekében fogadott el, amint az a Rusal Armenal ítéletben az Örményországból származó behozatalt illetően megállapításra került, úgy a bírósági felülvizsgálat nem indokolt.

77. A Rusal Armenal ítéletben a Bíróság azt vizsgálta, hogy a 384/96/EK rendelet 2. cikkének (7) bekezdését (az alaprendelet akkor alkalmazandó változatában) a rendelet preambulumbekzdéseire tekintettel úgy kell-e értelmezni, hogy az a dömpingellenes megállapodásból eredő bizonyos kötelezettségeket kíván végrehajtani.

78. Ezen ítélet indokolása három lépésben foglalható össze. Először is a Bíróság megvizsgálta, hogy a 384/96 rendelet (5) preambulumbekzdése, amely kifejti, hogy a WTO „új” dömpingellenes megállapodásának nyelvezetét „a Közösség jogalkotásába a lehető legteljesebb mértékben be kell építeni”, kellően pontos-e ahhoz, hogy az uniós jogalkotó arra irányuló szándékát fejezze ki, hogy e megállapodást az uniós jogban végrehajtsa. Arra a következtetésre jutott, hogy ez nem állapítható meg.⁶⁵ Másodszor a Bíróság rátért kifejezetten a 384/96 rendelet 2. cikkének (7) bekezdésére. Megjegyezte, hogy e rendelet (7) preambulumbekzdéséből

⁶⁴ A 2. cikk (7) bekezdésének a) és b) pontja az Európai Közösségben tagsággal nem rendelkező országokból érkező dömpingelt behozattal szembeni védelemről szóló, 1995. december 22-i 384/96/EK tanácsi rendelet (HL 1996. L 56., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 10. kötet, 45. o.; a továbbiakban: dömpingellenes alaprendelet) az 1998. április 27-i 905/98/EK rendelettel (HL 1998. L 128., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 10. kötet, 111. o.) 1998-ban történő módosítása nyomán találta meg a helyét az előbbi rendeletben. Ebben a változatban a 2. cikk (7) bekezdésének b) pontja már kifejezetten hivatkozott Kínára, valamint Oroszországra. 2000-ben a 2000. október 9-i 2238/2000/EK tanácsi rendelettel (HL 2000. L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 10. kötet, 116. o.) három további országot iktattak be a 2. cikk (7) bekezdésének b) pontjába: Ukrajnát, Vietnámot és Kazahsztánt. 2002-ben a 2002. november 5-i 1972/2002/EK tanácsi rendelettel (HL 2002. L 305., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 10. kötet, 132. o.) Oroszországot törölték a 2. cikk (7) bekezdése b) pontjának szövegéből. Ezt követte Ukrajna 2005-ben a 2005. december 21-i 2117/2005/EK tanácsi rendelettel (HL 2005. L 340., 17. o.) történő módosítás révén. Az (akkori) alaprendelet későbbi módosításai – ideértve a 2009. évi (az Európai Közösségben tagsággal nem rendelkező országokból érkező dömpingelt behozattal szembeni védelemről szóló, 2009. november 30-i 1225/2009/EK tanácsi rendelet [HL 2009. L 343.; 51. o.; helyesbítések: HL 2010. L 7., 22. o.; HL 2016. L 44., 20. o.]) és a 2016. évi egységes szerkezetbe foglalást (2016/1036 rendelet) – nem jártak a 2. cikk (7) bekezdése b) pontjának módosításával, sem pedig Kína e pontba való beiktatásával, mindaddig, amíg az Európai Unióban tagsággal nem rendelkező országokból érkező dömpingelt behozattal szembeni védelemről szóló (EU) 2016/1036 rendelet és az Európai Unióban tagsággal nem rendelkező országokból érkező támogatott behozattal szembeni védelemről szóló (EU) 2016/1037 rendelet módosításáról szóló, 2017. december 12-i (EU) 2017/2321 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2017. L 338., 1. o.) beiktatásra nem került a „jelentős torzulásokkal” kapcsolatos módszertan.

⁶⁵ A Rusal Armenal ítélet 52. pontja.

következik, hogy az uniós jogalkotó „különleges rendszert [kívánt bevezetni], amely a rendes érték kiszámítására vonatkozó részletes szabályokat határoz meg a nem piacgazdaságú országokból [...] származó behozatal tekintetében”, és amely eltér a rendes érték kiszámítására vonatkozó, a 384/96 rendelet 2. cikkének (1)–(6) bekezdésében foglalt általános szabályoktól.⁶⁶ Végül a Bíróság megállapította, hogy a dömpingellenes megállapodás nem tartalmaz különös szabályokat a nem piacgazdaságú országokra vonatkozóan. Így nem állítható fel kapcsolat a 384/96 rendelet 2. cikkének (7) bekezdése és a dömpingellenes megállapodás 2. cikke között.⁶⁷ Ezért a Bíróság megállapította, hogy a 384/96 rendelet 2. cikkének (7) bekezdésében foglalt rendszer „az uniós jogalkotó arra irányuló szándékát fejezi ki, hogy e területen az uniós jogrendnek megfelelő megközelítést alkalmazzon”.⁶⁸

79. Automatikusan átültethető-e ez az érvelés a jelen ügyben fennálló helyzetre?

80. Először is a 384/96 rendeletet (az alaprendeletnek a Rusal Armenal ügyben alkalmazandó változatát) felváltotta először az 1225/2009 rendelet, majd a (jelen ügyben alkalmazandó) 2016/1036 rendelet. Másodszor, a Rusal Armenal ítélet Örményországból, nem pedig Kínából származó behozatalra vonatkozott. A Bíróság így a 384/96 rendelet felülvizsgálhatóságát a dömpingellenes megállapodásra, nem pedig a csatlakozási jegyzőkönyvre tekintettel értékelte.

81. Véleményem szerint a Rusal Armenal ítélet megoldása nem ültethető át automatikusan a jelen ügyre. Mindazonáltal álláspontom szerint a Kínából származó behozatalra vonatkozó dömpingszabályozás ugyanazon logika alkalmazásával, mint amelyet a Bíróság a Rusal Armenal ítéletben követett, jellemezhető az Unió sajátos jogalkotói döntéseként.

82. Ami az e két helyzet közötti első különbséget illeti, a Rusal Armenal ügyben alkalmazandó alaprendelet vonatkozó rendelkezései és a jelen ügyben alkalmazandó rendelkezés – néhány, a jelen jogvita szempontjából nem releváns szempont kivételével – nem különböznek. Ezenkívül a 384/96 rendelet (5) preambulumbekzdése, amelyet a Rusal Armenal ítéletben vizsgáltak, kifejti, hogy a dömpingellenes megállapodást „a lehető legteljesebb mértékben” [„as far as possible”] be kívánja építeni a másodlagos uniós jogba. Ezzel szemben a 2016/1036 rendelet (3) preambulumbekzdése azt mondja ki, hogy a dömpingellenes megállapodás nyelvezetének „a lehető legteljesebb mértékben” [„to the best extent possible”] meg kell jelennie az uniós jogszabályokban.⁶⁹ Nem látok jelentős különbséget e két fordulat között. Ekképpen levonható ugyanaz a következtetés, mint a Rusal Armenal ítéletben: az Európai Unió alkalmazni kívánta a dömpingellenes megállapodást, de nem feltétlenül annak minden rendelkezését.

83. A Rusal Armenal ügyben, illetve a jelen ügyben fennálló helyzet közötti második különbséget az jelentheti, hogy ezúttal a WTO egy (jelentős) tagjának csatlakozásáról szóló jegyzőkönyvet kívánnak az alaprendelet érvényességének felülvizsgálatához mérceként figyelembe vetetni, és nem a dömpingellenes megállapodást.

84. Ez a különbség több szempontból is releváns lehet. Egyrészt a Rusal Armenal ítéletben szereplő azon érv, amely szerint a dömpingellenes megállapodás nem tartalmaz a piacgazdasággal nem rendelkező országokra vonatkozó rendelkezéseket, így az alaprendelet 2. cikkének

⁶⁶ Ugyanott, 47. pont.

⁶⁷ Ugyanott, 50. pont.

⁶⁸ Ugyanott, 47–50. és 53. pont.

⁶⁹ Ez a szövegtérés a két rendelet között nem áll fenn minden nyelvi változatban. Például, amíg az eltérés megtalálható a német, holland és olasz változatokban, nem szerepel a spanyol, francia és portugál változatokban.

(7) bekezdése nem tekinthető annak végrehajtásának, nem alkalmazható, ha a csatlakozási jegyzőkönyvet ténylegesen a felülvizsgálat mércéjeként kerül alkalmazásra. Közelebbről, a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének d) pontja a „piacgazdaság” kifejezést használja, 15. cikkének a) pontja pedig a Kínából származó behozatal bizonyos feltételek mellett történő eltérő kezeléséről rendelkezik.⁷⁰ Ez amellet szóló érvet jelent, hogy az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének b) pontját, valamint a piacgazdasággal nem rendelkező országok esetében a rendes érték kiszámítására vonatkozó, e rendelet 2. cikke (7) bekezdésének a) pontja alapján alkalmazott módszert a csatlakozási jegyzőkönyv Kína sajátos esetében történő végrehajtásának tekintsük.

85. Másrészt, míg az alaprendelet preambulumbekendése (annak különböző változataiban) a dömpingellenes megállapodáshoz való, a „lehető legteljesebb mértékben” történő igazodásra szólítottak fel, a csatlakozási jegyzőkönyvet még csak nem is említi egyetlen preambulumbekendés sem. Ez annak megállapítása mellett szóló érvet jelent, hogy a Kínából származó behozatal rendes értékének kiszámítására vonatkozó rendszer az uniós jogrendnek felel meg, és nem az említett jegyzőkönyv végrehajtására irányul.

86. Ha egyébként figyelembe vesszük az intézmények által a tárgyaláson előadott érveket, amelyek szerint Kína Unió általi különleges kezelése megelőzte Kína WTO-hoz való csatlakozását és azt követően sem változott, hajlok arra, hogy az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdését úgy értelmezem, hogy az az Európai Unió sajátos szabályozását alkotja Kína vonatkozásában, a csatlakozási jegyzőkönyv fennállása és kötelező jellege ellenére.

87. E következtetés igazolja a Törvényszék azon döntését, hogy nem gyakorolja bírósági felülvizsgálati hatáskörét.

88. Ezenkívül a csatlakozási jegyzőkönyv – ugyanúgy, mint a dömpingellenes megállapodás – szerves részét képezi a WTO-megállapodásoknak.⁷¹ Ekként ugyanúgy kell kezelni, mint e megállapodások bármely más részét. Amint azt mind a Törvényszék szintjén,⁷² mind pedig a jelen ügyben tartott tárgyalás során megerősítették, a fellebbező ezt nem vitatja. Ezért a WTO rendszerének – a bírói önkorlátozás igazolásaként figyelembe vett – rugalmas jellege a csatlakozási jegyzőkönyv vonatkozásában is alkalmazandó.

89. Végül, egyértelmű és új precedens áll fenn a Rusal Armenal ítélet logikájának a Kínából származó behozatalokra való alkalmazhatóságára vonatkozóan. A Bíróság a Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals kontra Bizottság ítéletében anélkül, hogy az Örményország és Kína helyzete közötti esetleges különbségekkel foglalkozott volna, a Rusal Armenal ítéletre támaszkodott.⁷³ A jelen ügy fellebbezője által felhozottakkal szinte azonos érvekkel szembesülve a Bíróság

⁷⁰ Amint arra a Zang rámutat, „a GATT-hoz való korábbi, nem piacgazdasággal rendelkező országok által 1947-ben történt valamennyi csatlakozás esetében voltak a 15. cikkben foglaltakhoz hasonló rendelkezések; azok egyike sem hivatkozott azonban kifejezetten a piacgazdasági vagy nem piacgazdasági feltételekre. Így [...] a 15. cikk az első olyan WTO-rendelet, amely kifejezetten használja e fogalmakat.” Zang, M. Q., „The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?”, *International and Comparative Law Quarterly*, 58. kötet, 2009. április, 321–351. o., a 324–325. o.

⁷¹ Lásd például Kína csatlakozási jegyzőkönyve I. részének 1.2. pontját (amely kimondja, hogy a jegyzőkönyv „a WTO-megállapodás szerves részét képezi”). Analógia útján lásd még: 2019. szeptember 19-i Zhejiang India Pipeline Industry kontra Bizottság ítélet (T-228/17, EU:T:2019:619, 97. pont) (amely megállapítja, hogy a kínai csatlakozási jegyzőkönyv „a WTO keretében megkötött valamennyi megállapodás [...] részét” képezi); 2021. május 5-i Acron és társai kontra Bizottság ítélet (T-45/19, nem tették közzé, EU:T:2021:238, 105. pont) (amely megállapítja, hogy az orosz csatlakozási jegyzőkönyv a WTO-megállapodás szerves részét képezi). Hangsúlyozni kell, hogy nem csak a csatlakozási jegyzőkönyveket kezelik így, mivel a WTO-megállapodás II. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az e megállapodás 1., 2. és 3. mellékletében szereplő megállapodások és kapcsolódó jogi szabályozások annak „szerves részét alkotják”.

⁷² A megtámadott ítélet 63. pontja (amely kifejti, hogy „a felperes a tárgyaláson megerősítette, hogy nem állította, hogy a WTO-megállapodások vagy a csatlakozási jegyzőkönyv általában véve közvetlen hatállyal bírna”).

⁷³ 2022. május 5-i ítélet (C-718/20 P, EU:C:2022:362).

megállapította, hogy nem lehet a csatlakozási jegyzőkönyv 15. pontjára hivatkozni az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdését a Kínából származó behozatalra alkalmazó végrehajtási rendelet érvényességének vitatása érdekében, mivel e cikk az Uniónak megfelelő megközelítés kifejeződése.⁷⁴

90. Kétségtelen, hogy a Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals kontra Bizottság ítélet a jelen ügyben szóban forgóaktól némileg eltérő ténybeli körülményekre vonatkozott. A jelen ügytől eltérően az alapul szolgáló vizsgálatot a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének d) pontjában szereplő 15 éves időtartam lejárta előtt indították meg.⁷⁵

91. Ugyanakkor a Bíróság által az ezen ítéletben levont következtetés inkább átfogó, mint konkrét tényekhez kapcsolódó jellegű: a Rusal Armenal ítélet logikáját általában véve az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdésére alkalmazandónak kell tekinteni,⁷⁶ és nem csak azon konkrét ténybeli és jogi háttérre tekintettel, amelyen belül az adott ítéletet meghozták. Semmi nem utal arra, hogy a Bíróság a Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals kontra Bizottság ítéletben bármilyen jelentősen tulajdonított volna a szóban forgó vizsgálat megindítása időpontjának.

92. A tárgyaláson a fellebbező nem tudta megmagyarázni, hogy ez az időbeli különbség hogyan vezetne más következtetéshez, amely szerint a jelen ügyben az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdése már nem minősülne az uniós jogrend sajátos szabályozásának.

93. Így az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdését 2016 decemberét követően is az uniós jogrendnek megfelelő rendszernek kell tekinteni, amely a behozatok rendes értékének kiszámítása tekintetében bizonyos országok, köztük Kína eltérő kezelését írja elő.

94. Mindazonáltal annak megállapítása, hogy az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdése, ahogyan azt a Kínából származó behozatalra alkalmazzák, az Unió sajátos szabályozásának minősül, önmagában nem jelenti azt, hogy ez a szabályozás ellentétes a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkével. Csak azt jelenti, hogy a Bíróság dönthet úgy, hogy tartózkodik az előbbinek az utóbbival való összeegyeztethetőségére vonatkozó bírósági felülvizsgálat gyakorlásától.

95. Ennélfogva meg kell állapítani, hogy az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének sajátos, uniós jogi jellege indokolja, hogy a Bíróság tartózkodjon az intézmények – a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének d) pontjában említett időtartam lejártát megelőző vagy azt követő – jogi aktusainak az e jegyzőkönyv tekintetében történő felülvizsgálatától. Ugyanezen okból nem a Bíróság feladata a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikke d) pontja hatásainak értelmezése annak meghatározása érdekében, hogy 2016. december 11-ét követően e rendelkezés fennmarad-e, és ha igen, mely

⁷⁴ Ugyanott, 88., 89. és 91. pont.

⁷⁵ Ugyanott, a 18. pont (amely kifejti, hogy a Bizottság a szóban forgó hatályvesztési felülvizsgálatot 2016. december 10-én indította meg).

⁷⁶ A Rusal Armenal ítélet ezen értelmezése, amely szerint az olyan ítéletet jelent, amely az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdése által létrehozott rendszer egészét az e cikkben megjelölt országok vonatkozásában az Unió sajátos jogalkotási döntéseként jellemzi, segít elvetni az ezen ügy és a jelen ügy közötti egyéb különbségeket. Nevezetesen, Örményország az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének a) pontjában szerepelt, azon nem piacgazdasággal rendelkező országok között, amelyekre mindig alkalmazták az „analóg ország” módszerét. Kína viszont az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének b) pontjában szerepel, amely az analóg ország módszerének alkalmazását olyan esetekben írja elő, amikor az együttműködő exportáló gyártó nem tudja bizonyítani, hogy az e rendelkezés c) pontjában említett „piacgazdasági feltételek érvényesülnek e gyártó/termelő [...] számára az érintett hasonló termék gyártása és értékesítése tekintetében”.

részeiben, valamint, hogy a fennmaradó részek (ha vannak ilyenek) továbbra is lehetővé teszik-e a Bizottság számára, hogy az analóg ország módszerét alkalmazza a fellebbezőhöz hasonló kínai gyártóktól származó behozatalok rendes értékének kiszámításához.⁷⁷

96. Ebből következik, hogy nincs ok úgy tekinteni, hogy téves a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 65. pontjában szereplő következtetése.

97. Végül röviden megvizsgálom a fellebbező által felhozott másodlagos érvet, amely a Nakajima ítéletből és a Fediol ítéletből következőektől eltérő „harmadik kivétel” állítólagos fennállására vonatkozik. Ami ezt az érvet illeti, a fellebbező ismét a 2001. évi javaslatra támaszkodik, előadva, hogy releváns annak megállapítása, hogy az alaprendelet 2. cikkének (7) bekezdését, amely korábbi, mint e javaslat, úgy kell értelmezni, hogy az 2016. december 11-től már nem alkalmazandó a Kínából származó behozatalokra.

98. Amint azt már kifejtettem, főszabály szerint nem látok okot arra, hogy a Bíróság miért ne döntene úgy más, a Nakajima vagy a Fediol ügyben fennállóaktól eltérő helyzetekben, hogy a WTO jogára tekintettel bírósági felülvizsgálatot gyakorol. Az ilyen döntést olyan értékelésnek kell indokolnia, amely szerint egyértelmű, hogy az uniós jogalkotó nem kívánt eltérni a WTO jogától. Mindazonáltal be kell vallanom, hogy még a legjobb szándékkal is nehezen tudom megérteni, hogyan működne pontosan a fellebbezőnek a „harmadik kivételre” vonatkozó elgondolása, vagy hogy az miben különbözik a Nakajima ítéletben szóban forgó kivételtől.

99. Némi képzelőerővel élve úgy tudom csak érteni a fellebbező írásban és a tárgyaláson előadott magyarázatait, hogy a kivétel nem az alaprendelet 2. cikke (7) bekezdésének a csatlakozási jegyzőkönyvvel való összeegyeztethetlensége miatti alkalmazhatatlanságára, hanem a nemzeti jognak az uniós joggal összhangban álló értelmezésére irányuló kötelezettségre vonatkozik. Ugyanakkor, amint azt a Bizottság a tárgyaláson helyesen hangsúlyozta, az első fokon is felvetett (és elutasított) utóbbi kérdés nem képezte fellebbezés tárgyát.⁷⁸ A Bíróság ennél fogva nem vizsgálhatja ezt az érvelést.⁷⁹

⁷⁷ A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy jelenleg a WTO Vitarendezési Testülete még nem határozott a csatlakozási jegyzőkönyv 15. cikkének d) pontjában szereplő időtartam lejártának hatásáról, valamint annak lehetőségéről, hogy ezt követően olyan módszer kerüljön alkalmazásra, amely nem a kínai belföldi árakkal vagy költségekkel való szigorú összehasonlításon alapul, legyen az a csatlakozási jegyzőkönyv vagy a dömpingellenes megállapodás alapján. Ugyanis, bár Kína közvetlenül a jegyzőkönyvben szereplő időtartam lejártát követően, 2019 júniusában jogvitát kezdeményezett az Unióval szemben, kérte e jogvita felfüggesztését. A pontosan erre a kérdésre vonatkozó *Európai Unió – Árszínhasonlítási módszerekkel összefüggő intézkedések* jogvita (WT/DS516) céljára létrehozott bizottság hatásköre 2020. június 15-én megszűnt (lásd a WTO titkárságának ugyanazon napi feljegyzését, WT/DS516/14). További részletekért lásd: Zhou, W. és 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*, 13(3) kötet, 2022, 1–22. o., a 6–7. o. Ugyanakkor a szakirodalomban megoszlanak a vélemények a lejárati hatásairól. Egyesek szerint semmi nem változott, mivel csak a 15. cikk a) pontjának ii. alpontja járt le, érintetlenül hagyva a 15. cikk a) pontját és a) pontjának i. alpontját, azonban ezáltal megfordult a rendes érték kiszámítására vonatkozó, a dömpingellenes megállapodás 2. cikkében foglalt szabályoktól való eltéréshez szükséges bizonyítási teher. Mások szerint az említett 15. cikk a) pontja ii. alpontjának lejártával a) pont egészét érinti. Ismét mások, mint a fellebbező, úgy vélik, hogy ezen időtartam lejártával Kínát feltétel nélkül piacgazdasággal rendelkező országnak kell tekinteni. Lásd többek között: 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*, 9(4) kötet, 2014, 154–159. o.; Lee, J., „China’s Nonmarket Economy Treatment and US Trade Remedy Actions”, *Journal of World Trade*, 51(3) kötet, 2017, 495–516. o.; 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*, 20(4) kötet, 2017, 951–977. o.; és „China: NME at the Gates? Article 15 of China’s WTO Accession Protocol: A multi-perspective analysis”, Research Paper, European Institute for Asian Studies, Brüsszel, 2016.

⁷⁸ A megtámadott ítélet 68. pontja. Ezzel együtt meglepőnek tartom, hogy a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy az összhangban álló értelmezés nem lehetséges, mielőtt megállapítaná, hogy az ilyen értelmezés milyen eredményre vezetne.

⁷⁹ Amint az a Bíróság eljárási szabályzata 169. cikkének (2) bekezdéséből következik (amely előírja, hogy a fellebbezésben pontosan meg kell jelölni a hatályon kívül helyezni kért ítélet kifogásolt részeit és a kérelmet konkrétan alátámasztó jogi érveket). Lásd még ebben az értelemben: 2013. szeptember 19-i EFIM kontra Bizottság ítélet (C-56/12 P, nem tették közzé, EU:C:2013:575, 97. pont) (amely fellebbezés nyomán elfogadhatatlanként elutasít egy olyan érvet, amely nem vitatta a Törvényszék következtetéseit).

100. Mindazonáltal szeretném kifejezésre juttatni azon álláspontomat, amely szerint ugyanazon okoknak, amelyek amellet szólnak, hogy a Bíróság korlátozza a bírósági felülvizsgálati hatáskörét, ugyanúgy a Bíróság azon kötelezettségére is vonatkozniuk kell, hogy az uniós jogot (a jelen esetben az alaprendeletet) a WTO jogával (a jelen esetben a csatlakozási jegyzőkönyvvel) összhangban értelmezze. A belső uniós jogrend értelmében a nemzeti jognak az uniós joggal összhangban álló értelmezésére vonatkozó kötelezettség azt követeli meg az értelmező bíróságtól, hogy mindent megtegyen annak érdekében, hogy olyan megoldást találjon, amely megfelel azon uniós jogi szabálynak, amelyre tekintettel a nemzeti jogszabályt értelmezi.⁸⁰

101. Egy olyan helyzetben, mint amely a jelen ügyben fennáll, a Bíróságot terhelné az a követelmény, hogy mindent megtegyen az uniós jog WTO jogára tekintettel történő értelmezése érdekében, e tekintetben azzal az egyetlen korlátozással, hogy az uniós jogot nem értelmezheti „*contra legem*”. Ha a WTO jogának a Bíróság általi felfogása eltérne az uniós jogalkotó felfogásáról, vagy ha a jogalkotó ténylegesen el kívánt térni a WTO jogától, azonban ezt nem fejezte ki világosan (ami nem lehet meglepő), az összhangban álló értelmezés kizárná a politikai terület számára ahhoz szükséges mérlegelési mozgásteret, hogy igénybe tudja venni a vitarendezési egyetértés politikai manőverezésre lehetőséget teremtő jellemzőit. Ez ellentétes lenne a Bíróság bírósági felülvizsgálati hatásköre korlátozása igazolásának logikájával.

102. Következésképpen véleményem szerint helyes a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 74. pontjában szereplő megállapítása is.

VII. Véggözetkeztetés

103. A fentiek alapján javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el az első fellebbezési jogalapot.

⁸⁰ Lásd például: 2004. október 5-i Pfeiffer és társai ítélet (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 119. pont); 2012. január 24-i Dominguez ítélet (C-282/10, EU:C:2012:33, 27. pont). A 2018. április 17-i Egenberger ítéletben (C-414/16, EU:C:2018:257, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) a Bíróság így megkövetelte a nemzeti bíróságtól, hogy mellőzze azon nemzeti ítélkezési gyakorlat alkalmazását, amelynek alapján úgy kellene tekintenie, hogy „nem tudja a kérdéses nemzeti rendelkezést az uniós joggal összhangban értelmezni”.