



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY  
TAMARA ČAPETA  
prednesené 17. novembra 2022<sup>1</sup>

**Vec C-123/21 P**

**Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd  
proti**

**Európskej komisii**

„Odvolanie – Dumping – Stanovenie normálnej hodnoty – Metóda ‚analogickej krajiny‘ – Článok 2 ods. 7 nariadenia (EÚ) 2016/1036 – Článok 15 protokolu o prístupí Číny k WTO – Právomoci súdneho preskúmania – Rozsudok Nakajima/Rada“

## I. Úvod

1. Táto vec sa týka odvolania podaného spoločnosťou Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd (ďalej len „odvolateľka“), ktorým sa táto spoločnosť domáha toho, aby Súdny dvor zrušil rozsudok Všeobecného súdu zo 16. decembra 2020, Changmao Biochemical Engineering/Komisia<sup>2</sup> (ďalej len „napadnutý rozsudok“). Uvedeným rozsudkom Všeobecný súd zamietol žalobu odvolateľky, ktorou sa domáhala zrušenia vykonávacieho nariadenia (EÚ) 2018/921 (ďalej len „napadnuté nariadenie“),<sup>3</sup> ktoré zachovalo antidumpingové clo na vývoz kyseliny vínnej z Číny uskutočňovaný odvolateľkou.

2. V časti odvolania, ktorou sa zaoberajú tieto návrhy,<sup>4</sup> odvolateľka v podstate spochybňuje záver Všeobecného súdu, že nemohol preskúmať zákonnosť článku 2 ods. 7 nariadenia (EÚ) 2016/1036 (ďalej len „základné nariadenie“)<sup>5</sup> z hľadiska dohôd Svetovej obchodnej organizácie (ďalej len „WTO“), a konkrétne článku 15 protokolu o prístupí Číny k WTO<sup>6</sup> (ďalej len „protokol o prístupí“). Toto odvolanie z uvedeného dôvodu vyvoláva dôležité otázky týkajúce sa medzí právomocí uvedeného súdu v oblasti súdneho preskúmania aktov inštitúcií Únie z hľadiska právnych predpisov WTO.

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: angličtina.

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

<sup>3</sup> Vykonávacie nariadenie Komisie z 28. júna 2018, ktorým sa ukladá konečné antidumpingové clo na dovoz kyseliny vínnej s pôvodom v Čínskej ľudovej republike po revíznom prešetrení pred uplynutím platnosti podľa článku 11 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1036 (Ú. v. EÚ L 164, 2018, s. 14).

<sup>4</sup> Súdny dvor požiadal, aby som sa v mojich návrhoch zamerala iba na prvý odvolací dôvod.

<sup>5</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 8. júna 2016 o ochrane pred dumpingovými dovozmi z krajín, ktoré nie sú členmi Európskej únie (Ú. v. EÚ L 176, 2016, s. 21).

<sup>6</sup> Svetová obchodná organizácia, protokol o prístupí Čínskej ľudovej republiky (WT/L/432, 23. novembra 2001).

## II. Okolnosti predchádzajúce sporu

3. Dňa 7. decembra 1995 požiadala čínska vláda o prístupenie k Dohode o založení WTO na základe článku XII tejto dohody. V ten istý deň bola zriadená pracovná skupina pre prístupenie k WTO, ktorej cieľom bolo dosiahnuť dohodu o podmienkach prístúpenia prijateľných pre Čínu a všetkých členov WTO. Európska komisia sa zúčastnila na týchto rokovaníach v mene Únie a jej členských štátov.

4. Čína pristúpila k WTO 1. decembra 2001. V rámci prístupového procesu Čína súhlasila s viacerými záväzkami, ktoré sú zakotvené v protokole o prístúpení. Uvedený protokol stanovuje okrem iného režim výpočtu normálnej hodnoty pri antidumpingových prešetrovaniach, ktorý sa líši od pravidiel uvedených v antidumpingovej dohode WTO (ďalej len „antidumpingová dohoda“).

5. Konkrétne článok 15 písm. a) protokolu o prístúpení obsahuje pravidlá týkajúce sa stanovenia normálnej hodnoty v antidumpingovom konaní, ktoré umožňujú orgánu člena WTO povereného prešetrovaním použiť metódu, ktorá nie je založená na dôslednom porovnaní s čínskymi domácimi cenami a nákladmi. Použitie uvedenej metódy má v praxi význam, pretože to znamená, že orgán poverený prešetrovaním nemusí zohľadňovať ceny a náklady čínskeho výrobcu, ktoré by teda neposkytovali presný obraz o skutočnej normálnej hodnote príslušného výrobku.

6. Na základe článku 15 písm. d) protokolu o prístúpení však mala časť tohto režimu zaniknúť 15 rokov po prístúpení Číny k WTO. Malo to byť 11. decembra 2016.

7. Dňa 19. apríla 2017, a teda, ako nie je medzi účastníkmi konania sporné, po uplynutí 15-ročného obdobia uvedeného v protokole o prístúpení,<sup>7</sup> Komisia uverejnila oznámenie o začatí revízneho prešetrovania pred uplynutím platnosti antidumpingových opatrení uplatniteľných na dovoz kyseliny vínnej s pôvodom v Číne.<sup>8</sup>

8. V uvedenom oznámení Komisia informovala zainteresované strany, že na základe článku 2 ods. 7 písm. a) základného nariadenia sa normálna hodnota určí pomocou tzv. metódy analogickej krajiny.<sup>9</sup> Použitie tejto metódy bolo v predmetnom prešetrovaní možné z dôvodu legislatívneho zaradenia Číny ako „krajiny s iným ako trhovým hospodárstvom, ktorá je členom WTO“ uvedenému v článku 2 ods. 7 písm. b) základného nariadenia.

9. Použitie metódy „analogickej krajiny“ umožňuje vypočítať normálnu hodnotu dovozu na základe cien platných vo vhodnej krajine s trhovým hospodárstvom, a nie na základe domácich cien a nákladov v krajine vývozu, keďže sa berie do úvahy, že ceny a náklady v tejto krajine nie sú stanovené na základe podmienok trhového hospodárstva.<sup>10</sup> Táto metóda sa vyžaduje podľa článku 2 ods. 7 písm. b) základného nariadenia, pokiaľ sa výrobcom, ktorí sú prešetrovaní, nepodarí preukázať, že pri výrobe a predaji predmetného podobného výrobku prevládajú

<sup>7</sup> Je potrebné poznamenať, že aj keď sa všetky strany na pojednávaní zhodli na tom, že prešetrovanie sa začalo po uplynutí 15-ročného obdobia uvedeného v protokole o prístúpení, medzi inštitúciami Únie neexistoval jednoznačný postoj k účinkom takéhoto uplynutia.

<sup>8</sup> Oznámenie o začatí revízneho prešetrovania pred uplynutím platnosti antidumpingových opatrení uplatniteľných na dovoz kyseliny vínnej s pôvodom v Čínskej ľudovej republike (Ú. v. EÚ C 122, 2017, s. 8).

<sup>9</sup> Oznámenie o začatí revízneho prešetrovania pred uplynutím platnosti antidumpingových opatrení uplatniteľných na dovoz kyseliny vínnej s pôvodom v Čínskej ľudovej republike, bod 5.2.2.

<sup>10</sup> O praktických problémoch používania metódy „analogickej krajiny“ pozri ZANG, M. Q.: The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring? In: *International and Comparative Law Quarterly*, zv. 58, 2009, s. 321 – 351, s. 326 – 330.

podmienky trhového hospodárstva. Metóda „analogickej krajiny“ sa teda líši od štandardnej metódy uvedenej v článku 2 ods. 1 až 6 základného nariadenia, podľa ktorej sa normálna hodnota vypočítava na základe domácich cien a nákladov v krajine vývozu.

10. Komisia informovala odvolateľku, ostatných vyvážajúcich výrobcov v Číne, ako aj čínsku vládu o začatí tohto revízneho prešetrovania pred uplynutím platnosti a o svojom zámere použiť metódu uvedenú v článku 2 ods. 7 písm. a) základného nariadenia. Títo účastníci konania pri tomto prešetrovaní nespupracovali.

11. Dňa 28. júna 2018 Komisia prijala napadnuté nariadenie, ktorým zachovala antidumpingové clá.<sup>11</sup> Komisia vzhľadom na existenciu dumpingu vypočítala normálnu hodnotu podľa článku 2 ods. 7 písm. a) základného nariadenia.<sup>12</sup>

### III. O žalobe podanej na Všeobecný súd

12. Návrhom z 12. septembra 2018 podala odvolateľka na Všeobecný súd žalobu o neplatnosť napadnutého nariadenia. Odvolateľka okrem iného v podstate tvrdila, že normálna hodnota pre dovoz jej kyseliny vínnej mala byť vypočítaná na základe článku 2 ods. 1 až 6 základného nariadenia, pretože jeho článok 2 ods. 7 písm. b) [a teda aj použitie metódy „analogickej krajiny“ obsiahnutej v článku 2 ods. 7 písm. a)] sa prestal uplatňovať na dovozy z Číny po uplynutí 15-ročného obdobia uvedeného v článku 15 písm. d) protokolu o pristúpení.

13. Jej argumentácia teda spočívala v tom, že článok 2 ods. 7 písm. b) základného nariadenia sa dôvodu jeho rozporu s protokolom o pristúpení nemôže uplatňovať na dovozy z Číny po 11. decembri 2016. Odvolateľka tvrdí, že Komisia z uvedeného dôvodu nemohla použiť metódu „analogickej krajiny“, pretože uskutočnenému prešetrovaniu „chýbal právny základ na uplatnenie článku 2 ods. 7“.

14. Dňa 16. decembra 2020 Všeobecný súd vydal napadnutý rozsudok. Pripomenul, že „dohody WTO vzhľadom na svoju povahu a účel nepatria v zásade medzi právne predpisy, na základe ktorých je možné preskúmať zákonnosť opatrení prijatých inštitúciami Únie“<sup>13</sup>.

15. Odvolateľka tento „principiálny“ záver v zásade nespochybňuje. Namiesto toho tvrdí, že na jej situáciu sa vzťahuje podľa jej slov „prvá výnimka“ z vyššie uvedeného pravidla, ako ju rozvinul Súdny dvor v rozsudku Nakajima<sup>14</sup>.

16. V napadnutom rozsudku Všeobecný súd uznal, že v judikatúre existujú dve situácie, keď je možné preskúmať zákonnosť opatrenia Únie z hľadiska dohôd WTO. Prvou je situácia, keď „Únia zamýšľala vykonať konkrétny záväzok prijatý v rámci týchto dohôd“<sup>15</sup> (ako to bolo uznané

<sup>11</sup> Napadnuté nariadenie, odôvodnenie 181.

<sup>12</sup> Tamže, odôvodnenie 45.

<sup>13</sup> Napadnutý rozsudok (bod 58).

<sup>14</sup> Rozsudok zo 7. mája 1991, Nakajima/Rada (C-69/89, EU:C:1991:186, body 29 až 32; ďalej len „Nakajima“), aj keď súčasné chápanie rozsudku Nakajima pravdepodobne vychádza z jeho preformulovania v rozsudku z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 111).

<sup>15</sup> Napadnutý rozsudok (bod 60).

v situácii, ktorá bola základom pre rozsudok vo veci Nakajima), a druhou je situácia, „keď sporné opatrenie Únie výslovne odkazuje na konkrétne ustanovenia uvedených dohôd“<sup>16</sup> (ako to vyplýva z okolností, ktoré viedli k vydaniu rozsudku Fediol<sup>17</sup>).

17. Neuplatniteľnosť rozsudku Fediol odvolateľka nespochybňovala vzhľadom na skutočnosť, že dotknuté akty Únie výslovne neodkazujú na právne predpisy WTO.

18. S odvolaním sa na rozsudok Rusal Armenal<sup>18</sup> Všeobecný súd konštatoval, že rozsudok Nakajima sa neuplatňuje, keďže článok 2 ods. 7 základného nariadenia je výsledkom zámeru normotvorcu zaviesť „osobitný režim stanovujúci podrobné pravidlá výpočtu normálnej hodnoty s ohľadom na dovozy tovaru s pôvodom v krajinách s iným ako trhovým hospodárstvom, medzi ktoré patrí aj Čínska ľudová republika“<sup>19</sup>.

19. Odvolateľka uviedla pred Všeobecným súdom subsidiárne druhé tvrdenie, na základe ktorého by mala mať možnosť využiť „tretiu výnimku“ v prípade, že sa neuplatní rozsudok Nakajima.<sup>20</sup> Odvolateľka tvrdila, že by mala mať možnosť „odvolávať sa priamo na ustanovenia medzinárodnej dohody,... ak predmetná medzinárodná dohoda umožňuje odchýliť sa od všeobecného pravidla a právo Únie túto možnosť využíva, ako je to v prejednávanej veci“<sup>21</sup>. Všeobecný súd túto argumentáciu zamietol; jednak preto, že nezistil, že by sa líšila od situácie vo veci Nakajima, a jednak preto, že nepovažoval za vhodné uznať existenciu takejto „novej“ situácie.<sup>22</sup>

20. Všeobecný súd preto rozhodol, že odvolateľka sa nemôže odvolávať na protokol o pristúpení, aby mohla namietat' uplatnenie článku 2 ods. 7 základného nariadenia.<sup>23</sup> Všeobecný súd predovšetkým z tohto dôvodu zamietol žalobu odvolateľky.

#### IV. Konanie na Súdnom dvore

21. Odvolateľka v odvolaní podanom na Súdny dvor 26. februára 2021 navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok, vyhovel jej návrhom predloženým Všeobecnému súdu a zrušil napadnuté nariadenie v rozsahu, v akom sa týka odvolateľky, a ďalej uložil Komisii a spoločnostiam Distillerie Bonollo SpA, Industria Chimica Valenzana (ICV) SpA a Caviro Distillerie Srl (ďalej len „vedľajšie účastníčky“) povinnosť nahradiť trovy konania, ktoré vznikli odvolateľke v rámci tohto odvolacieho konania a konania vo veci T-541/18.

22. Prvý odvolací dôvod smeruje najmä proti trom bodom napadnutého rozsudku. Ide o bod 64 (popretie uplatniteľnosť rozsudku Nakajima na prejednanú vec), bod 65 (uplatnenie rozsudku Rusal Armenal na podporu záveru, že článok 2 ods. 7 základného nariadenia predstavuje nezávislý prístup práva Únie k dovozom z krajín s iným ako trhovým hospodárstvom, vrátane Číny) a bod 74 (zamietnutie argumentácie odvolateľky týkajúcej sa existencie „tretej výnimky“).

<sup>16</sup> Tamže.

<sup>17</sup> Rozsudok z 22. júna 1989, Fediol/Komisía (70/87, EU:C:1989:254, body 19 až 23; ďalej len „Fediol“) [v tejto veci akt Únie výslovne odkazoval na pravidlá medzinárodného práva založené na Všeobecnej dohode o clách a obchode (ďalej len „GATT“), a z tohto dôvodu Súdny dvor usúdil, že môže uplatniť svoju právomoc vykladať príslušné ustanovenia GATT].

<sup>18</sup> Rozsudok zo 16. júla 2015, Komisia/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494; ďalej len „Rusal Armenal“).

<sup>19</sup> Napadnutý rozsudok (bod 65).

<sup>20</sup> Odvolateľka odkazovala na situáciu vo veci Nakajima ako na prvú výnimku a na situáciu vo veci Fediol ako na druhú výnimku. O nesprávnom použití slova „výnimka“ vo vzťahu k rozsudkom Nakajima a Fediol pozri bod 46 a nasl. týchto návrhov.

<sup>21</sup> Napadnutý rozsudok (bod 74).

<sup>22</sup> Tamže.

<sup>23</sup> Napadnutý rozsudok (bod 67).

23. Komisia, podporovaná vedľajšími účastníkmi konania, navrhuje, aby Súdny dvor odvolanie zamietol a uložil odvolateľke povinnosť nahradiť trovy konania.

24. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 8. septembra 2022, odvolateľka, vedľajšie účastníčky, Európsky parlament, Rada, ako aj Komisia predložili pripomienky.

## V. Argumentácia účastníkov konania

25. Hlavné tvrdenie odvolateľky spočíva v tom, že článok 2 ods. 7 základného nariadenia predstavuje zámer zaviesť do práva Únie dôsledky uplynutia lehoty stanovenej v článku 15 písm. d) protokolu o prístupí v zmysle rozsudku Nakajima.

26. Na podporu tohto tvrdenia sa odvolateľka odvoláva najmä na body 54 a 55 dôvodovej správy k návrhu rozhodnutia Rady o prístupí Číny k WTO, ktorý predložila Komisia v roku 2001 (ďalej len „návrh z roku 2001“).<sup>24</sup> Tieto dva body sa týkajú metódy výpočtu normálnej hodnoty dovozov z Číny, pričom druhý z týchto bodov vysvetľuje, že „osobitné postupy na riešenie prípadov údajného dumpingu čínskych výrobcov, ktorí ešte nemusia fungovať v normálnych podmienkach trhového hospodárstva, budú k dispozícii až 15 rokov po vstupe Číny do WTO“.

27. Odvolateľka považuje toto vysvetlenie za vyjadrenie jasného zámeru normotvorcu Únie v zmysle rozsudku Nakajima obmedziť použitie metódy „analogickej krajiny“ obsiahnutej v článku 2 ods. 7 základného nariadenia vo vzťahu k Číne len na obdobie 15 rokov. Z tohto dôvodu odvolateľka tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď usúdil, že nemôže preskúmať zákonnosť článku 2 ods. 7 základného nariadenia z hľadiska článku 15 protokolu o prístupí z dôvodu neexistencie zámeru ho vykonať.

28. Odvolateľka tiež tvrdí, že rozsudok Rusal Armenal sa na jej situáciu neuplatňuje. Podľa jej názoru sa uvedený rozsudok týka výlučne uplatnenia článku 2 ods. 7 základného nariadenia na špecifickú situáciu Arménska. Záver Súdneho dvora v rozsudku Rusal Armenal, že „článok 2 ods. 7 základného nariadenia predstavuje prejav vôle normotvorcu Únie prijať v tejto oblasti postup, ktorý je vlastný právnemu poriadku Únie“<sup>25</sup>, sa teda týka výlučne situácie krajín s iným ako trhovým hospodárstvom, ktoré nie sú členmi WTO. Podľa názoru odvolateľky teda Všeobecný súd nesprávne rozšíril uplatnenie tohto rozsudku na situáciu dovozov z Číny po skončení platnosti protokolu o prístupí Číny.

29. Odvolateľka subsidiárne tvrdí, že Všeobecný súd neuznal existenciu okolností, ktoré umožňujú uznať „tretiu výnimku“, odlišnú od výnimiek uvedených v rozsudkoch Nakajima a Fediol. Na pojednávaní toto stanovisko ďalej rozvinula. Vysvetlila, že okolnosti prejednávanej veci sa líšia od situácie vo veci Nakajima, keďže článok 2 ods. 7 základného nariadenia bol prijatý pred prístupím Číny k WTO. Špecifické znenie bodov 54 a 55 dôvodovej správy k návrhu z roku 2001 by sa malo chápať tak, že použitie „metódy analogickej krajiny“ už nebude možné po pätnástich rokoch od prístupia Číny k WTO.

<sup>24</sup> Návrh rozhodnutia Rady, ktorým sa stanovuje postoj Spoločenstva v rámci ministerskej konferencie zriadenej Dohodou o založení Svetovej obchodnej organizácie k prístupiu Čínskej ľudovej republiky k Svetovej obchodnej organizácii [KOM(2001) 517 v konečnom znení]. Tento návrh bol prijatý rozhodnutiami Rady, ktorými sa stanovuje postoj v rámci ministerskej konferencie zriadenej dohodou o založení Svetovej obchodnej organizácie k prístupiu Čínskej ľudovej republiky a samostatnému colnému územiu Taiwanu, Penghu, Kinmenu a Matsu (Čínsky Tchaj-pej) k Svetovej obchodnej organizácii (Bull. 10-2001, bod 1.6.26).

<sup>25</sup> Rusal Armenal (bod 48).

30. Komisia a vedľajšie účastníčky konania, ktoré v ústnej časti konania podporili Parlament a Rada, toto odôvodnenie spochybňujú. V podstate uvádzajú, že prejednávaná vec nespadá medzi okolnosti uvedené v rozsudku Nakajima. Tvrdia, že vysvetlenia v návrhu z roku 2001 nie sú relevantné pre posúdenie úmyslu normotvorcu Únie zaujať v článku 2 ods. 7 základného nariadenia špecifický prístup, ktorý je vlastný právnemu poriadku Únie, ako to bolo uznané v rozsudku Rusal Armenal. Podľa ich názoru by jediným relevantným zdrojom na určenie úmyslu normotvorcu Únie vykonať konkrétny záväzok vyplývajúci z dohôd WTO boli body odôvodnení alebo iné dokumenty týkajúce sa procesu prijatia alebo zmeny samotného základného nariadenia.

31. Ako na pojednávaní Rada vysvetlila, uvedená inštitúcia môže v podstate „hrať dvojakú úlohu“: prvú, keď koná v rámci legislatívy Únie, a druhú, keď sa zúčastňuje na rokovaní na medzinárodnej úrovni. Vyhlásenia prijaté v priebehu medzinárodných rokovaní teda nemôžu slúžiť na vysvetlenie legislatívneho zámeru aktov prijatých na základe predmetných rokovaní, nie to ešte aktov prijatých alebo zmenených, ktoré sa netýkajú tohto medzinárodného právneho nástroja.

32. Na tomto základe Komisia, ktorú na pojednávaní podporili Parlament a Rada, tvrdila, že na uplatnenie rozsudku Nakajima je potrebný jasný a výslovne vyjadrený úmysel normotvorcu Únie vykonať konkrétny záväzok prijatý na základe dohôd WTO. Iba v takejto situácii by normotvorca Únie dal najavo svoj úmysel podriať sa súdnemu preskúmaniu Súdnym dvorom. Vzhľadom na to, že článok 2 ods. 7 základného nariadenia takýto úmysel neobsahuje, uvedené ustanovenie nevyjadruje vôľu normotvorcu Únie vykonať článok 15 protokolu o pristúpení. Podľa nich z toho vyplýva, že Súdny dvor nemá právomoc preskúmať akt inštitúcií z hľadiska uvedeného protokolu.

## VI. Posúdenie

### A. Úvodné poznámky

33. Medzinárodné dohody, ktorých je Únia zmluvnou stranou, ako sú dohody WTO, sú súčasťou právneho poriadku Únie a zaväzujú jej inštitúcie. Ako súčasť tohto právneho poriadku majú tieto medzinárodné dohody prednosť pred sekundárnym právom Únie. Táto skutočnosť vyplýva z článku 216 ods. 2 ZFEÚ a z judikatúry Súdneho dvora.<sup>26</sup>

34. Z uvedeného dôvodu sú medzinárodné dohody, ktorých je Únia zmluvnou stranou, záväzné pre jej inštitúcie nielen z hľadiska medzinárodného práva a zásady *pacta sunt servanda*, ale aj z hľadiska ústavného práva Únie. Ich záväznosť pre inštitúcie Únie je ústavnou voľbou Únie.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Súdny dvor už v roku 1974 rozhodol, že medzinárodné dohody prijaté Úniou tvoria súčasť jej právneho poriadku; pozri rozsudok z 30. apríla 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, body 4 a 5) [v ktorom vyslovil názor, že asociačná dohoda, ktorú uzavrelo (vtedajšie) Spoločenstvo s Gréckom, „je teda, pokiaľ ide o Spoločenstvo, aktom jednej z inštitúcií... (a že) ustanovenia tejto dohody... tvoria neoddeliteľnú súčasť práva Spoločenstva“]. Neskôr Súdny dvor potvrdil aj ich záväznosť pre inštitúcie a prednosť pred sekundárnym právom Únie. Pozri napríklad rozsudok z 3. júna 2008, Intertanko a i. (C-308/06, EU:C:2008:312, bod 42) (týkajúci sa záväznosti Medzinárodného dohovoru o zabránení znečisťovania z lodí, podpísaného v Londýne 2. novembra 1973, doplneného protokolom zo 17. februára 1978).

<sup>27</sup> Práve táto ústavná voľba je predmetom sporu v prejednávaní veci. Z tohto dôvodu nie sú na účely prejednávaní veci relevantné tvrdenia, ktoré niektoré inštitúcie uviedli na pojednávaní, ako napríklad, že iba orgán WTO pre urovnávanie sporov má právomoc a môže rozhodnúť, či akty Únie sú alebo nie sú v súlade s právnymi predpismi WTO. V rámci tohto odvolania ide výlučne o otázku právomoci Súdneho dvora konštatovať takéto nezrovnalosti v rámci ústavného poriadku Únie.

35. Druhá relevantná ústavná voľba sa týka právomoci súdneho preskúmania priznanej Súdnemu dvoru. V rámci právneho poriadku Únie je povinnosťou Súdného dvora „povedať, čo je právo“<sup>28</sup> a zabezpečiť, aby inštitúcie toto právo dodržiavali. Zmluvy zverili Súdnemu dvoru právomoc súdneho preskúmania aktov inštitúcií už v priebehu prvých dní európskeho projektu.<sup>29</sup> V súčasnosti sa táto právomoc vykonáva buď priamo prostredníctvom žalôb o neplatnosť (článok 263 ZFEÚ), alebo nepriamo prostredníctvom prejudiciálneho konania (článok 267 ZFEÚ) a námietky nezákonnosti (článok 277 ZFEÚ). Predovšetkým od vydania rozsudku Foto-Frost<sup>30</sup> je zrejmé, že Súdny dvor Európskej únie (chápaný ako Všeobecný súd a aj Súdny dvor) má v rámci právneho poriadku Únie výlučnú právomoc preskúmať zákonnosť aktov inštitúcií Únie.<sup>31</sup>

36. Ak sa tieto dva prvky ústavného poriadku Únie spoja, vyústia do právomoci Súdného dvora preskúmať, či inštitúcie Únie, vrátane ich legislatívnych rozhodnutí, dodržiavajú záväzky Únie vyplývajúce z dohôd WTO, ktoré sú súčasťou právneho poriadku Únie, a teda ich zaväzujú.

37. Vzhľadom na politickú realitu systému medzinárodného obchodu však Súdny dvor od začiatku<sup>32</sup> váhal s vykonávaním svojej právomoci súdneho preskúmania, pokiaľ ide o preskúmanie súladu právnych predpisov Únie s GATT<sup>33</sup> a následne s dohodami WTO.<sup>34</sup>

38. Súdny dvor už vysvetlil dôvody tejto súdnej zdržanlivosti v rozsudku International Fruit Company<sup>35</sup>. Najprv poukázal na osobitnú povahu a štruktúru GATT, ktorá je „založená na zásade rokovania uskutočňovaných na základe „vzájomných a obojstranne výhodných dohôd“ a ktorá sa „vyznačuje veľkou flexibilitou svojich ustanovení, najmä tých, ktoré poskytujú možnosť výnimky, opatrení, ktoré sa majú prijať v prípade výnimočných ťažkostí, a riešenia konfliktov medzi zmluvnými stranami“<sup>36</sup>.

39. Súdny dvor ďalej rozvinul aspekt flexibility GATT vo veci Nemecko/Rada<sup>37</sup> a neskôr rozšíril rovnaké odôvodnenie na dohody WTO v rozsudku Portugalsko/Rada<sup>38</sup>. V rozsudku Portugalsko/Rada Súdny dvor vysvetlil, že aj keď došlo k posilneniu systému riešenia sporov stanoveného dohodami WTO v porovnaní so systémom, ktorý je k dispozícii v rámci GATT,

<sup>28</sup> Ak sa mala použiť formuláciu z rozsudku Najvyššieho súdu USA vo veci Marbury/Madison [5 U.S. (1 Cranch) 137] (1803), bod 177.

<sup>29</sup> Pozri článok 34 Zmluvy o ESUO.

<sup>30</sup> Pozri rozsudok z 22. októbra 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, bod 17).

<sup>31</sup> Na tomto mieste by som mala pripomenúť návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Holandsko/Parlament a Rada (C-377/98, EU:C:2001:329, bod 147), v ktorých generálny advokát výstižne vysvetlil, že „vo všeobecnosti sa možno domnievať, že z politického hľadiska je v každom prípade žiaduce, aby Súdny dvor mohol preskúmať zákonnosť právnych predpisov Spoločenstva z hľadiska zmlúv, ktoré sú pre Spoločenstvo záväzné. Neexistuje žiadny iný súd, ktorý by mohol preskúmať právne predpisy Spoločenstva; ak by teda bola tomuto súdu odopretá právomoc, členské štáty by mohli byť vystavené protichodným záväzkom bez možnosti ich vyriešenia“.

<sup>32</sup> Súdny dvor v rozsudku z 12. decembra 1972, International Fruit Company a i. (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115), po potvrdení, že GATT je pre inštitúcie záväzná (bod 18), konštatoval, že ustanovenia tejto dohody majú takú povahu, že jednotlivcom nemôžu priznávať práva (bod 27). Z dôvodu neexistencie priameho účinku týchto ustanovení sa teda jednotlivci nemohli na vnútroštátnom súde odvolávať na GATT, aby mohli spochybniť platnosť práva Únie.

<sup>33</sup> Súdny dvor v rozsudku z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 109) dospel nielen k záveru, že jednotlivci sa nemôžu priamo odvolávať na GATT (keďže táto dohoda v zásade nemá priamy účinok), ale aj k záveru, že členské štáty sa nemôžu odvolávať na túto dohodu v žalobách podaných na základe článku 260 ZFEÚ. Súdny dvor sa totiž domnieval, že pri posudzovaní zákonnosti nariadenia Únie nemôže zohľadniť GATT.

<sup>34</sup> Súdny dvor vo svojom rozsudku z 23. novembra 1999, Portugalsko/Rada (C-149/96, EU:C:1999:574, bod 47), usúdil, že zriadenie WTO nič nezmenilo na jeho konštatovaní, že v zásade nemôže posudzovať právo Únie z hľadiska GATT a všeobecnejšie právnych predpisov WTO.

<sup>35</sup> Rozsudok z 12. decembra 1972, (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115).

<sup>36</sup> Tamže (bod 21).

<sup>37</sup> Rozsudok z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, body 106 až 109).

<sup>38</sup> Rozsudok z 23. novembra 1999, Portugalsko/Rada (C-149/96, EU:C:1999:574).

jeho mechanizmus urovnávania sporov<sup>39</sup> predsa len pripisuje značný význam rokovaniam medzi stranami. Aj keď teda DSU „uprednostňuje“ úplné vykonanie odporúčania, ktoré vedie k zosúladieniu opatrenia s právnymi predpismi WTO, umožňuje pritom rôzne riešenia dohodnuté na základe vzájomne prijateľných plnení.<sup>40</sup>

40. Vzhľadom na túto štruktúru systému WTO sa Súdny dvor domnieval, že legislatívne orgány Únie by boli zbavené možnosti uzavierať takéto dojednané dohody alebo ponúkať vzájomne prijateľné plnenia namiesto zosúladienia práva Únie s právnymi predpismi WTO, ak by im súdy mohli uložiť povinnosť neuplatniť pravidlá Únie, ktoré nie sú zlučiteľné s dohodami WTO.<sup>41</sup>

41. Z uvedeného dôvodu bolo potrebné, aby sa Súdny dvor zdržal výkonu svojej právomoci súdneho preskúmania s cieľom nebrániť normotvorcovi Únie vo využívaní diskrečnej právomoci, ktorú mu ponechávajú dohody WTO. Týmto krokom Súdny dvor rešpektoval inštitucionálnu rovnováhu, ktorá vyplýva zo systému WTO. Podľa názoru Súdneho dvora dohody WTO ponechávajú na politických inštitúciách rozhodnutie o tom, akým spôsobom budú plniť konkrétny záväzok prijatý na základe týchto dohôd, alebo dokonca rozhodnutie o tom, že niektoré záväzky WTO nebudú vykonávať vôbec.

42. Potreba súdnej zdržanlivosti bola navyše podporená skutočnosťou, že najvýznamnejší obchodní partneri Únie nepodriadili svoje zákonodarné a výkonné orgány súdnej kontrole v rámci WTO.<sup>42</sup>

43. Tieto dva dôvody – flexibilita obsiahnutá v samotnom systéme WTO a politická realita spočívajúca v tom, že obchodní partneri Únie súdne neobmedzujú svoje inštitúcie vo využívaní tejto flexibility – potom viedli k záveru, že „dohody WTO v zásade nepatria medzi pravidlá, na základe ktorých môže Súdny dvor preskúmať zákonnosť opatrení prijatých inštitúciami Únie“<sup>43</sup>.

44. Mala by som objasniť dôsledky, ktoré vyplývajú z tejto judikatúry. Z toho vyplývajúci priestor na voľnú úvahu politických inštitúcií Únie, ktorý zahŕňa možnosť zvoliť si určitý výklad ustanovení dohôd WTO, ako aj, ak to bude potrebné, po posúdení príslušných dôsledkov rozhodnúť

<sup>39</sup> Tento mechanizmus je založený na dohode o pravidlách postupu urovnávania sporov (Dispute Settlement Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, ďalej len „DSU“).

<sup>40</sup> Tamže (body 36 až 39).

<sup>41</sup> V tomto zmysle pozri tamže (bod 40).

<sup>42</sup> Tamže (bod 43).

<sup>43</sup> Tamže (bod 47). Z dôvodu založeného na tej istej flexibilitate Súdny dvor tiež považoval za neúčelné umožniť preskúmanie platnosti sekundárnych aktov inštitúcií z hľadiska odporúčaní alebo rozhodnutí orgánu WTO pre urovnávanie sporov, ktoré konštatujú porušenie právnych predpisov WTO. Pozri rozsudky z 1. marca 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, body 41 až 48); z 9. septembra 2008, FIAMM a i./Rada a Komisia (C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476, body 127 až 133), a z 18. októbra 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, bod 52).



o odchýlení sa od záväzkov Únie vyplývajúcich z dohôd WTO,<sup>44</sup> by sa nemal nesprávne chápať ako rozhodnutie Súdneho dvora úplne sa vzdať svojej výsady zabezpečovať dodržiavanie medzinárodných záväzkov Únie.

45. Takýto postup ústavný poriadok Únie nepovoľuje; narušila by sa ním medziinštitucionálna rovnováha medzi súdnou mocou Únie a jej politickými inštitúciami.<sup>45</sup>

46. To ma privádza k tomu, čo je zjavným nepochopením, ktoré Komisia vyjadrila na pojednávaní a v ktorom ju zrejme podporili Parlament a Rada. Na rozdiel od stanoviska týchto inštitúcií situácie vo veciach Nakajima a Fediol, v ktorých Súdny dvor rozhodol o preskúmaní platnosti aktov Únie z hľadiska právnych predpisov WTO, nepredstavujú „výnimky“ zo zjavného nedostatku právomoci súdneho preskúmania v danej oblasti.<sup>46</sup> Právomoc súdneho preskúmania, ktorú Súdny dvor v uvedených veciach uplatnil, nevyplýva zo zhovievavého legislatívneho rozhodnutia politických inštitúcií Únie vrátiť Súdnemu dvoru právomoc preskúmať ich akty z hľadiska právnych predpisov WTO. Ako som už vysvetlila, v rámci ústavného „štandardu“ Únie to nie je možné akceptovať, keďže právomoc súdneho preskúmania zverená Súdnemu dvoru vyplýva priamo zo Zmlúv. Uvedené dve situácie predstavujú skôr prípady, keď Súdny dvor rozhodol, že ak by preskúmal platnosť aktov politických inštitúcií Únie, neohrozil by tým politickú mieru voľnej úvahy potrebnú na úrovni WTO.

47. Rozsudky Súdneho dvora vytvárajú rozsiahlu judikatúru a pravidlá vysvetlené v pôvodnom rozsudku sa potom opätovne uplatňujú v neskorších rozsudkoch v podobných, avšak nie rovnakých situáciách. Nežiaducim vedľajším účinkom tohto postupu je, že judikatúra sa časom odkloní od pôvodného kontextu a predovšetkým od odôvodnenia, na ktorom je založená. Takýto odklon, akokoľvek zriedkavý, je charakteristický pre právny systém založený na precedensoch.<sup>47</sup>

48. Na základe uvedeného dôvodu je niekedy potrebné prehodnotiť veci, na ktoré sa často odkazuje. Z tohto pohľadu mám pri opätovnom čítaní rozsudku Nakajima problém identifikovať akékoľvek odôvodnenie, ktoré by naznačovalo, že Súdny dvor mal v úmysle zaviesť „výnimku“ z inak neexistujúcej právomoci súdneho preskúmania. Predmetná vec sa týkala antidumpingových ciel na niektoré tlačiarne z Japonska, ktoré sa dotknutý vyvážajúci výrobca snažil napadnúť, pričom sa odvolával priamo na antidumpingový kódex GATT. Rada spochybnila právomoc Súdneho dvora preskúmať platnosť (vtedajšieho) základného nariadenia z dôvodu, že by mohlo byť v rozpore s uvedeným kódexom. Rada tvrdila, že táto skutočnosť vyplýva z existujúcej

<sup>44</sup> Poznámam, že táto situácia nie je pre Úniu na úrovni GATT alebo WTO nová. V rokoch 1997 až 2012 sa Únia ocitla v situácii otvoreného porušovania svojich záväzkov voči WTO v súvislosti so svojím režimom dovozu, predaja a distribúcie banánov. A to aj napriek viacerým neuspokojivým vykonaniam záverov zo správ odbornej komisie a správ o dodržiavaní predpisov, ako aj pozastaveným úľavám zo strany viacerých členov WTO. Až po nájdení vzájomne dohodnutého riešenia bola táto otázka (čiastočne) vyriešená. Pozri WTO, Oznámenie o vzájomne dohodnutom riešení (WT/DS27, WT/DS361, WT/DS364, WT/DS16, WT/DS105, WT/DS158, WT/L/616 a WT/L/625, 8. novembra 2012). Podobne pripomínam dlhodobý a trpký obchodný spor medzi Spojenými štátmi a Úniou v súvislosti s rozhodnutím Únie zakázať od roku 1981 hormonálne ošetrované mäso [smernicou 81/602/EHS (Ú. v. ES L 222, 981, s. 32)]. Až v roku 2019 dosiahla Únia dohodu so Spojenými štátmi o hormonálne ošetrovanom hovädzom mäse, čím sa spor (dočasne) urovnal. Pozri Dohodu medzi Spojenými štátmi americkými a Európskou úniou o pridelení podielu colnej kvóty Spojeným štátom americkým na vysokokvalitné hovädzie mäso v zmysle revidovaného Memoranda o porozumení o dovoze hovädzieho mäsa zo zvierat, ktorým sa nepodávali určité rastové hormóny, a o zvýšených clách uplatňovaných Spojenými štátmi na určité výrobky Európskej únie (2014) (Ú. v. EÚ L 316, 2019, s. 3).

<sup>45</sup> Požiadavka tejto rovnováhy sa odráža v článku 13 ods. 2 ZEÚ.

<sup>46</sup> Na spresnenie uvádzam, že nielen inštitúcie, ale aj odvolateľka a vedľajšie účastníčky konania odkazovali na situácie uvedené v rozsudkoch Nakajima a Fediol ako na „výnimky“.

<sup>47</sup> Aj keď v práve Únie neexistuje formálny systém precedensov, Súdny dvor rovnako odôvodňuje svoje rozhodnutia odkazom na predchádzajúce rozsudky a od skôr vydaných rozsudkov sa odchyľuje len vo výnimočných prípadoch. V tejto súvislosti pozri ARNULL, A.: Owing up to Fallibility: Precedent and the Court. In: *Common Market Law Review*, zv. 30(2), 1993, s. 247 – 266; TRIDIMAS, T.: Precedent and the Court of Justice, A Jurisprudence of Doubt? In: DICKINSON, J., ELEFThERIADIS, P. (eds.): *Philosophical Foundations of EU Law*, Oxford: OUP, 2012, s. 307 – 330.

judikatúry Súdneho dvora, ktorá popierala priamy účinok GATT.<sup>48</sup> Súdny dvor sa najprv zaoberal tvrdením týkajúcim sa priameho účinku. Vysvetlil, že žalobkyňa, spoločnosť Nakajima, sa neodvolávala na priamy účinok ustanovení antidumpingového kódexu, ale že táto účastníčka konania v skutočnosti prostredníctvom námietky protiprávnosti nepriamo spochybňovala uplatniteľnosť (vtedajšieho) nového základného nariadenia.<sup>49</sup> Otázku priameho účinku ustanovení WTO je teda možné a potrebné oddeliť od otázky výkonu právomoci Súdneho dvora na súdne preskúmanie aktov inštitúcií Únie.<sup>50</sup>

49. Je potrebné poznamenať, že situácia, ktorá viedla k vydaniu rozsudku Nakajima, je podobná situácii v prejednávanej veci. Odvolateľka na základe štvrtého odseku článku 263 ZFEÚ priamo spochybňuje napadnuté nariadenie. Zároveň subsidiárne uvádza, že článok 2 ods. 7 základného nariadenia sa na dovozy z Číny neuplatňuje, pretože nie je v súlade s protokolom o pristúpení.

50. Súdny dvor sa v rozsudku Nakajima pri odmietnutí druhého tvrdenia Rady, ktoré sa týkalo vylúčenia súdneho preskúmania, opieral o tie časti rozsudku International Fruit Company, ktoré zdôrazňovali záväznosť GATT pre (vtedajšie) Spoločenstvo.<sup>51</sup> Potom hľadal možné dôvody na upustenie od súdneho preskúmania, pričom ale naopak zistil, že odôvodnenia (vtedajšieho) základného nariadenia vysvetľujú, že predmetné nariadenie „bolo prijaté v súlade s existujúcimi medzinárodnými záväzkami, najmä tými, ktoré vyplývajú z článku VI Všeobecnej dohody a z Antidumpingového kódexu“<sup>52</sup>. Na tomto základe Súdny dvor dospel k záveru, že vtedajšie „nové základné nariadenie, ktoré žalobkyňa napadla, bolo prijaté s cieľom splniť medzinárodné záväzky Spoločenstva, ktoré je v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora povinné zabezpečiť dodržiavanie Všeobecnej dohody a jej vykonávacích opatrení“<sup>53</sup>.

51. „Za týchto okolností“<sup>54</sup> Súdnemu dvoru nič nebránilo vo výkone právomoci súdneho preskúmania.

<sup>48</sup> Rozsudok Nakajima (bod 27).

<sup>49</sup> Rozsudok Nakajima (bod 28).

<sup>50</sup> Túto skutočnosť potvrdzuje aj rozsudok z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 109). Po posúdení možného priameho účinku GATT Súdny dvor dospel k záveru, že „tie prvky GATT, na základe ktorých Súdny dvor usúdil, že jednotlivec sa v rámci Spoločenstva na ne nemôže odvolávať na súde, aby spochybnil zákonnosť aktu Spoločenstva, *taktiež* bránia tomu, aby Súdny dvor pri posudzovaní zákonnosti nariadenia zohľadnil ustanovenia GATT“. Kurzívou zvýraznila generálna advokátka. Pozri aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saggio vo veci Portugalsko/Rada (C-149/96, EU:C:1999:92, bod 18) [v ktorých sa rozlišuje medzi odmietnutím priameho účinku GATT a právom na preskúmanie zákonnosti (vtedajšieho) aktu Spoločenstva].

<sup>51</sup> Rozsudok Nakajima (bod 29), ktorý odkazuje na bod 18 rozsudku International Fruit Company a i. (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115).

<sup>52</sup> Rozsudok Nakajima (bod 30).

<sup>53</sup> Tamže (bod 31).

<sup>54</sup> Tamže (bod 32).

52. V neskoršej judikatúre, ktorá sa opierala o rozsudok Nakajima, sa slovné spojenie „za týchto okolností“ zmenilo na „v dvoch situáciách“ alebo „v dvoch výnimočných situáciách“<sup>55</sup>.

53. Podľa môjho názoru by bolo neprijateľné považovať situáciu, o ktorú ide v rozsudku Nakajima, za „výnimku“ z údajného všeobecného pravidla, že Súdny dvor nemá právomoc preskúmať opatrenia Únie v oblasti právnych predpisov WTO.<sup>56</sup>

54. Právomoc Súdneho dvora preskúmať akty Únie je založená na Zmluvách a inštitúcie nemôžu aktom sekundárneho práva obmedziť právomoc Súdneho dvora.<sup>57</sup> Právomoc súdneho preskúmania prináležiaca Súdnemu dvoru by stratila zmysel, ak by mala byť závislá od predchádzajúceho súhlasu týchto inštitúcií, ktoré má ten istý Súdny dvor za úlohu kontrolovať.

55. Navyše by sa úvahy v tomto duchu mohli približovať domnienke, že politické inštitúcie Únie nemajú v úmysle plniť svoje medzinárodné záväzky, pokiaľ to nedajú jasne najavo, napríklad prijatím opatrení, v ktorých výslovne deklarujú svoju vôľu plniť medzinárodné záväzky Únie. To by bolo ťažko zlučiteľné s ústavným rámcom vytvoreným článkom 216 ods. 2 ZFEÚ, ako aj s deklarovateľnými politickými cieľmi vzťahov Únie s okolitým svetom, ako vyplývajú z článku 3 ods. 5 ZEÚ.

56. Východisková pozícia musí byť naopak vždy taká, že Únia v zásade chcela dodržiavať svoje medzinárodné záväzky, a to nezávisle od právneho nástroja, ktorý jej inštitúcie prijímú. Súdny dvor potom môže na základe tohto predpokladu rozhodnúť, či z dôvodu povahy a štruktúry

<sup>55</sup> Aj keď nie je jasné, na základe akého dôvodu Súdny dvor tieto formulácie striedavo používa. Vo všeobecnosti sa zdá, že k zmenám vo formuláciách sa možno dopátrať prostredníctvom dlhého radu judikatúry, v ktorej boli okolnosti veci Nakajima (a Fediol) spoločne opísané v jednej vete, ktorá bola následne prevzatá v ďalších rozsudkoch. V rozsudku Nemecko/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367) sa Súdny dvor odvolával na rozsudok Nakajima (a Fediol) takto: po tom ako Súdny uviedol, že priamu uplatniteľnosť GATT nie je možné odvodiť z jej ducha, všeobecnej systematiky alebo znenia, vysvetlil, že „v prípade, ak takáto povinnosť nevyplýva zo samotnej GATT, môže Súdny dvor preskúmať zákonnosť predmetného aktu Spoločenstva z hľadiska pravidiel GATT *len vtedy, ak* Spoločenstvo zamýšľalo vykonať konkrétny záväzok prijatý v rámci GATT, alebo ak akt Spoločenstva výslovne odkazuje na osobitné ustanovenia GATT [citujúc rozsudky Fediol a Nakajima]“ (Nemecko/Rada, bod 111; kurzívou zvýraznila generálna advokátka). V rozsudku Portugalsko/Rada (C-149/96, EU:C:1999:92, body 47 a 49) nasledoval rovnaký citát po konštatovaní, že dohody WTO „v zásade“ nepatria medzi pravidlá, z hľadiska ktorých má Súdny dvor preskúmať zákonnosť opatrení prijatých (vtedajšími) inštitúciami Spoločenstva. V rozsudku Rusal Armenal Súdny dvor po prvýkrát označil tieto dve veci za „dve výnimočné situácie“ (rozsudok Rusal Armenal, bod 40; kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Potom dodal, že „na to, aby bola v osobitnom prípade pripustená takáto výnimka, je ešte potrebné, aby bolo z právneho hľadiska dostatočne preukázané, že normotvorca prejavil úmysel splniť v práve Únie konkrétny záväzok, ktorý bol prevzatý v rámci dohôd WTO“ (rozsudok Rusal Armenal, bod 45; kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Neskôr však Súdny dvor zrejme striedavo používal formuláciu „v dvoch situáciách“ [pozri napríklad rozsudky zo 4. februára 2016, C & J Clark International a Puma (C-659/13 a C-34/14, EU:C:2016:74, bod 87) (v ktorom je za nepriamy odkaz na rozsudky Nakajima a Fediol doplnené slovo „výnimočne“), a z 15. novembra 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913, bod 67) (v ktorom je ďalej v tom istom bode v jeho anglickej jazykovej verzii doplnené slovo „výnimočne“)] a formuláciu „v dvoch výnimočných situáciách“ [rozsudky z 18. októbra 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840, bod 47); z 9. júla 2020, Donex Shipping and Forwarding (C-104/19, EU:C:2020:539, bod 46); a z 5. mája 2022, Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisia (C-718/20 P, EU:C:2022:362, bod 85)]. Na záver by som mala poukázať na skutočnosť, že odôvodnenie „výnimky“ sa stalo tiež súčasťou judikatúry týkajúcej sa iných medzinárodných dohôd vrátane Aarhuského dohovoru. V tejto súvislosti pozri rozsudok z 13. januára 2015, Rada a i./Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2015:4, bod 57).

<sup>56</sup> Formulácie používané Súdnym dvorom niekedy vyznievajú v tomto zmysle. Napríklad v rozsudku Rusal Armenal je uvedené, že „Súdny dvor v určitých prípadoch uznal, že antidumpingový systém WTO by mohol predstavovať výnimku zo všeobecnej zásady, podľa ktorej súd Únie nemôže preskúmať zákonnosť aktov inštitúcií Únie z hľadiska ich zlučiteľnosti s pravidlami dohôd WTO“ (Rusal Armenal, bod 44; kurzívou zvýraznila generálna advokátka).

<sup>57</sup> V tejto súvislosti pozri návrhy, ktoré predložil generálny advokát Saggio vo veci Portugalsko/Rada (C-149/96, EU:C:1999:92, bod 20) [v ktorých odkazuje na posledné odôvodnenie rozhodnutia Rady 94/800/ES z 22. decembra 1994 týkajúce sa uzavretia dohôd v mene Európskeho spoločenstva, pokiaľ ide o záležitosti v rámci jeho kompetencie, ku ktorým sa dospelo na Uruguajskom kole multilaterálnych rokovaní (1986 – 1994) (Ú. v. ES L 336, 1994, s. 1; Mim. vyd. 11/021, s. 80), ktoré sa týka uzavretia dohôd WTO Únii, ktoré sa javia ako „zamerané... na obmedzenie účinkov dohody“, a potom dospel k záveru, že z dôvodu povinnosti Súdneho dvora, ktorá vyplýva zo Zmluvy, zabezpečiť dodržiavanie dohôd záväzných pre Úniu „Rada nemôže aktom sekundárneho práva obmedziť právomoc Súdneho dvora, ani rozhodnúť o vylúčení právomoci vnútroštátnych súdov uplatňovať tieto dohody“].

predmetnej medzinárodnej dohody, ako aj z dôvodu širších politických záujmov súvisiacich s obchodno-politickými opatreniami Únie, musí v konkrétnom prípade výnimočne obmedziť svoju právomoc súdneho preskúmania.

57. Vzhľadom na uznanie reality systému medzinárodného obchodu je teda z právneho hľadiska úplne možné – a niekedy dokonca aj účelné – ponechať politickým inštitúciám Únie možnosť vykladať záväzok WTO prijatý Úniou bez preskúmania Súdny dvorom a v prípade potreby rozhodnúť o vedomom odchýlení sa od tohto záväzku. Takáto miera voľnej úvahy je však výnimočná a možná iba na základe skutočnosti, že to umožňuje konkrétna dotknutá medzinárodná dohoda. Dohody WTO medzi takéto dohody patria.

58. V rámci posudzovania dohôd WTO, ako aj ich flexibilnej povahy a štruktúry tak bolo možné, aby Súdny dvor vytvoril vyvrátenú domnienku<sup>58</sup>, že by mal obmedziť svoju právomoc súdneho preskúmania. To je dôvod použitia výrazu „v zásade“ v prípadoch, ak sa Súdny dvor rozhodne nepreskúmať akt Únie z hľadiska právnych predpisov WTO. Iba v tomto osobitnom kontexte je možné rozsudok Nakajima vykladať v tom zmysle, že vytvára „výnimku“.

59. Samotný rozsudok Nakajima sa totiž môže vykladať v širšom alebo užšom zmysle. Možno ho ľahko obmedziť, ako tvrdili inštitúcie na pojednávaní, na situácie, v ktorých normotvorca Únie dal jasne najavo, že má v úmysle uplatňovať právne predpisy WTO. Za týchto okolností nie je dôvod, aby Súdny dvor obmedzil svoju právomoc súdneho preskúmania, keďže neexistuje „možnosť rozpakov z viacerých vyjadrení rôznych orgánov k jednej otázke“<sup>59</sup>. Dovolím si tvrdiť, že v skutočnosti existujú určité dôkazy, že Súdny dvor vykladá uvedený rozsudok v takomto užšom zmysle.<sup>60</sup>

60. Rozsudok Nakajima je však rovnako možné vykladať v širšom zmysle, že by Súdny dvor mal vždy pristúpiť k preskúmaniu sekundárneho práva, keď môže dospieť k záveru, že normotvorca nemal v úmysle odchýliť sa od svojich záväzkov voči WTO. V judikatúre tiež existujú dôkazy, ktoré nasvedčujú tomu, že ide o správny výklad rozsudku Nakajima.<sup>61</sup>

61. Pokiaľ sa zúži uplatniteľnosť rozsudku Nakajima, musí podľa môjho názoru existovať priestor pre ďalšie situácie, kedy by sa Súdny dvor mohol rozhodnúť vrátiť k preskúmaniu aktov inštitúcií z hľadiska záväzkov Únie vyplývajúcich z dohôd WTO. Rozsudky Nakajima (a Fediol) by sa potom nemohli považovať za „jedine“ situácie, v ktorých sa Súdny dvor môže rozhodnúť vykonávať svoje právomoci týkajúce sa preskúmania z hľadiska právnych predpisov WTO.

62. Jednou zo situácií, v ktorej Súdny dvor usúdil, že sa rozsudok Nakajima, či už vykladaný v širšom alebo užšom zmysle, neuplatňuje, bola situácia vo veci Rusal Armenal. V uvedenej veci Súdny dvor dospel k záveru, že článok 2 ods. 7 základného nariadenia predstavuje postup, ktorý

<sup>58</sup> V tejto súvislosti pozri RUIZ FABRI, H.: Is There a Case – Legally and Politically – for Direct Effect of WTO Obligations? In: *European Journal of International Law*, zv. 25(1), 2014, s. 151 – 173, na s. 152.

<sup>59</sup> Vypožičiam si formuláciu z rozsudku Najvyššieho súdu USA vo veci Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962), s. 217.

<sup>60</sup> Pozri napríklad rozsudok Rusal Armenal, body 45 a 46 (v ktorých sa konštatuje, že na to, aby bolo niečo „z právneho hľadiska dostatočne preukázané“, ako vyplýva z rozsudku Nakajima, nepostačuje, ak z odôvodnení určitého aktu Únie „vo všeobecnosti vyplýva, tento akt má byť prijatý pri zohľadnení medzinárodných záväzkov Únie“). Tento záver podľa všetkého vyplýva aj z neúspešného pokusu uplatniť rozsudok Nakajima mimo konkrétnej oblasti právnych predpisov WTO. Pozri napríklad rozsudok z 13. januára 2015, Rada a i./Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2015:4, body 57 a 59) (v ktorom sa odmieta uplatniteľnosť celého radu judikatúry začínajúcej rozsudkom Nakajima na konkrétne záväzky prijaté Úniou na základe Aarhuského dohovoru).

<sup>61</sup> Pozri napríklad rozsudok z 20. januára 2022, Komisia/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, body 30 a 34). V uvedenom rozsudku Súdny dvor dospel k záveru, že vzhľadom na to, že ustanovenia článku 3 základného nariadenia je možné v podstate považovať za rovnaké ako ustanovenia článku 3 antidumpingovej dohody, Súdny dvor môže vykladať prvý z nich s odkazom na výklad, ktorý podal orgán WTO pre urovnávanie sporov k druhému z nich.

je vlastný právnomu poriadku Únie (prinajmenšom vo vzťahu k otázke, ako zaobchádzať s krajinami s iným ako trhovým hospodárstvom, pokiaľ ide okrem iného o výpočet normálnej hodnoty na účely antidumpingových prešetrovaní).<sup>62</sup>

63. Zatiaľ čo rozsudok Nakajima je možné vykladať v tom zmysle, že predstavuje situáciu, v ktorej je možné s istotou povedať, že Únia mala v úmysle dodržiavať pravidlá WTO, rozsudok Rusal Armenal sa musí chápať ako situácia, v ktorej Únia mohla, ale tiež aj *nemusela*, mať záujem na dodržiavaní svojich záväzkov voči WTO. Táto druhá situácia odôvodňuje obmedzenie právomoci súdneho preskúmania Súdneho dvora na základe odôvodnenia osobitnej povahy a štruktúry systému WTO.

64. Z uvedeného dôvodu sa teda v prípadoch, keď sa uplatňuje rozsudok Rusal Armenal, rozsudok Nakajima neuplatňuje.

65. Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné preskúmať, či v prejednávanvej veci existujú dôvody na to, aby sa Súdny dvor zdržal súdneho preskúmania článku 2 ods. 7 základného nariadenia z hľadiska protokolu o pristúpení.

### **B. Posúdenie prvého odvolacieho dôvodu**

66. Na podporu svojho tvrdenia, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď usúdil, že nemôže rozhodnúť o údajnej nezlučiteľnosti článku 2 ods. 7 základného nariadenia s článkom 15 protokolu o pristúpení, uvádza odvolateľka dve argumentačné línie. Na jednej strane odvolateľka tvrdí, že rozsudok Nakajima sa uplatňuje na prejednávanú vec. Na druhej strane tvrdí, že rozsudok Rusal Armenal sa na prejednávanú vec neuplatňuje.

67. Bolo by možné obrátiť analýzu a najprv posúdiť, či je možné uplatniť rozsudok Rusal Armenal. Kladný záver by potom, ako je vysvetlené v bode 64 vyššie, automaticky znamenal, že rozsudok Nakajima sa neuplatňuje. Pre úplnosť však budem posudzovať obe argumentačné línie samostatne.

68. V rámci prvej argumentačnej línie odvolateľka tvrdí, že jej situácia je porovnateľná so situáciou, ktorá existovala vo veci Nakajima. Tvrdí, že návrh z roku 2001, a najmä body 54 a 55 jeho dôvodovej správy, preukazujú jasný zámer normotvorcu Únie implementovať článok 15 písm. d) protokolu o pristúpení do základného nariadenia.

69. Relevantnosť návrhu z roku 2001 je možné rýchlo odmietnuť. Ak sa rozsudok Nakajima vykladá v užšom zmysle, Súdny dvor uplatní svoju právomoc súdneho preskúmania len v prípade, že v samotnom legislatívnom akte bude výslovne uvedené, že normotvorca Únie mal v úmysle implementovať do práva Únie určité záväzky prijaté na základe dohôd WTO.<sup>63</sup>

70. V súvislosti so základným nariadením nie je možné preukázať takýto zámer implementovať protokol o pristúpení. Ako Komisia, vedľajšie účastnícky konania, Európsky parlament a Rada vysvetlili písomne a aj na pojednávaní, návrh z roku 2001 nemá žiadnu súvislosť s legislatívnym procesom, ktorý viedol k prijatiu základného nariadenia, alebo dokonca jeho článku 2 ods. 7

<sup>62</sup> Rozsudok Rusal Armenal (body 47 a 48).

<sup>63</sup> Pripomínam, že rozsudok Nakajima sa týkal situácie, v ktorej bol legislatívny zámer implementovať medzinárodnoprávny záväzok záväzný pre Úniu vyjadrený v samotnom dokumente, ktorý mal tento záväzok implementovať.

v znení uplatniteľnom počas prebiehajúceho prešetrovania. Toto vysvetlenie sa odvolateľke neporadilo spochybniť. Zároveň nie je ani v texte prípravných dokumentov k uvedenému legislatívnemu aktu uvedený žiadny zámer implementovať článok 15 protokolu o prístupí.

71. Ak sa však rozsudok Nakajima vykladá v širšom zmysle, teda tak, že súdne preskúmanie sa vyžaduje vždy, keď Súdny dvor môže dospieť k záveru, že normotvorca sa nechcel odchyliť od svojich záväzkov voči WTO, nie je možné úplne opomenúť argumentáciu odvolateľky týkajúcu sa zámerov vyjadrených na úrovni WTO. Zároveň je potrebné uznať, že údajný úmysel vyjadrený len v jednom prípravnom dokumente Komisie, ktorý nebol prevzatý do aktu Rady, ktorým Únia prijala príslušné záväzky vyplývajúce z protokolu o prístupí, alebo dokonca Parlamentom ako spoluvypracovateľom právnych predpisov, sotva postačuje na presvedčivý záver v tomto smere. Ako Rada správne vysvetlila na pojednávaní, z vyhlásení prijatých v priebehu medzinárodných rokovaní nie je možné, prinajmenšom nie samých osebe, vyvodiť legislatívny zámer, ktorý sa skrýva za interne prijatými aktmi inštitúcií.

72. Odvolateľke sa tiež nepodarilo preukázať ani žiadny iný náznak o úmysle normotvorcu Únie neodchyliť sa od protokolu o prístupí. Podobne, ako Parlament zdôraznil na pojednávaní, základné nariadenie bolo od roku 2001, teda po nadobudnutí platnosti protokolu o prístupí, niekoľkokrát zmenené. Pri žiadnej z týchto príležitostí nebol jeho text zmenený tak, aby odrážal uplynutie 15-ročného obdobia uvedeného v článku 15 písm. d) protokolu o prístupí, a ani v príslušných odôvodneniach alebo prípravných dokumentoch k pozmeňujúcim aktom nie je možné nájsť žiadny náznak zámeru upraviť základné nariadenie zodpovedajúcim spôsobom.<sup>64</sup>

73. Situácia v prejednávanej veci sa teda líši od situácie, ktorá viedla k vydaniu rozsudku Nakajima. Nie je totiž možné dospieť k záveru, že normotvorca Únie mal v úmysle implementovať protokol o prístupí do článku 2 ods. 7 základného nariadenia, ani k záveru, že nemal v úmysle sa od neho prostredníctvom tohto ustanovenia odchyliť.

74. Všeobecný súd sa teda v bode 64 napadnutého rozsudku nedopustil nesprávneho právneho posúdenia.

75. To ma privádza k druhej argumentačnej línii odvolateľky, podľa ktorej Všeobecný súd nesprávne konštatoval, že rozsudok Rusal Armenal sa uplatňuje na prejednanú vec, a vedie k záveru, že osobitná povaha článku 2 ods. 7 základného nariadenia sa po uplynutí doby uvedenej v článku 15 písm. d) protokolu o prístupí vzťahuje aj na Čínu.

<sup>64</sup> Článok 2 ods. 7 písm. a) a b) našiel svoje miesto v nariadení Rady (ES) č. 384/96 z 22. decembra 1995 o ochrane pred dumpingovými dovozmi z krajín, ktoré nie sú členmi Európskeho spoločenstva (Ú. v. ES L 56, 1996, s. 1; Mim. vyd. 11/010, s. 45), v znení nariadenia Rady (ES) č. 905/98 z 27. apríla 1998 (Ú. v. ES L 128, 1998, s. 18; Mim. vyd. 11/010, s. 111). Článok 2 ods. 7 písm. b) v uvedenom znení už výslovne odkazoval na Čínu spolu s Ruskom. V roku 2000 boli nariadením Rady (ES) č. 2238/2000 z 9. októbra 2000 (Ú. v. ES L 257, 2000, s. 2; Mim. vyd. 11/010, s. 116) do článku 2 ods. 7 písm. b) doplnené ďalšie tri krajiny – Ukrajina, Vietnam a Kazachstan. V roku 2002 bolo nariadením Rady (ES) č. 1972/2002 z 5. novembra 2002 (Ú. v. ES L 305, 2002, s. 1; Mim. vyd. 11/010, s. 132) zo znenia článku 2 ods. 7 písm. b) vypustené Rusko. Ukrajina nasledovala tento príklad v roku 2005 zmenou uskutočnenou nariadením Rady (ES) č. 2117/2005 z 21. decembra 2005 (Ú. v. EÚ L 340, 2005, s. 17). Neskoršie zmeny (vtedajšieho) základného nariadenia vrátane kodifikácií v roku 2009 [nariadenie Rady (ES) č. 1225/2009 z 30. novembra 2009 o ochrane pred dumpingovými dovozmi z krajín, ktoré nie sú členmi Európskeho spoločenstva (Ú. v. EÚ L 343, 2009, s. 51)] a v roku 2016 (nariadenie 2016/1036), neprinesli zmeny článku 2 ods. 7 písm. b), ani zaradenie Číny do tohto článku predtým, než bola zavedená metóda „výrazných deformácií“ prostredníctvom nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2321 z 12. decembra 2017, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/1036 o ochrane pred dumpingovými dovozmi z krajín, ktoré nie sú členmi Európskej únie, a nariadenie (EÚ) 2016/1037 o ochrane pred subvencovanými dovozmi z krajín, ktoré nie sú členmi Európskej únie (Ú. v. EÚ L 338, 1017, s. 1).

76. Ak je totiž možné dospieť k záveru, že článok 2 ods. 7 základného nariadenia predstavuje osobitný režim, ktorý normotvorca Únie prijal na výpočet normálnej hodnoty v súvislosti s dovozom z Číny, ako to bolo podobne zistené v súvislosti s dovozom z Arménska vo veci Rusal Armenal, potom súdne preskúmanie nie je opodstatnené.

77. V rozsudku Rusal Armenal Súdny dvor posudzoval, či sa článok 2 ods. 7 nariadenia (ES) č. 384/96 (v znení základného nariadenia platného v rozhodujúcom čase) má vykladať so zohľadnením odôvodnení uvedeného nariadenia tak, že má za cieľ vykonať určité záväzky vyplývajúce z antidumpingovej dohody.

78. Odôvodnenie tohto rozsudku je možné zhrnúť v troch bodoch. Po prvé Súdny dvor posudzoval, či odôvodnenie 5 nariadenia č. 384/96, ktoré objasňuje, že „ustanovenia“ „novej“ antidumpingovej dohody „treba zaviesť do práva Spoločenstva v miere, v akej je to možné“, je dostatočne presné na to, aby predstavovalo vyjadrenie úmyslu normotvorcu Únie vykonať uvedenú dohodu v práve Únie. Súdny dvor dospel k záveru, že nie je.<sup>65</sup> Po druhé sa Súdny dvor konkrétne zamerl na článok 2 ods. 7 nariadenia č. 384/96. Konštatoval, že z odôvodnenia 7 uvedeného nariadenia vyplýva, že normotvorca Únie sa snažil zaviesť „osobitný režim stanovujúci podrobné pravidlá výpočtu normálnej hodnoty s ohľadom na dovozy tovaru s pôvodom v krajinách s iným ako trhovým hospodárstvom“, ktorý sa odchyľuje od bežných pravidiel výpočtu normálnej hodnoty uvedených v článku 2 ods. 1 až 6 nariadenia č. 384/96.<sup>66</sup> Súdny dvor na záver poznamenal, že antidumpingová dohoda neobsahuje žiadne osobitné pravidlá pre krajiny s iným ako trhovým hospodárstvom. Nebolo teda možné určiť žiadny vzájomný vzťah medzi článkom 2 ods. 7 nariadenia č. 384/96 a článkom 2 antidumpingovej dohody.<sup>67</sup> Súdny dvor tak dospel k záveru, že úprava uvedená v článku 2 ods. 7 nariadenia č. 384/96 predstavuje „úmysel normotvorcu Únie zvoliť prístup, ktorý je vlastný právnomu poriadku Únie“<sup>68</sup>.

79. Je možné túto argumentáciu automaticky preniesť na situáciu v prejednávanej veci?

80. Po prvé nariadenie č. 384/96 (v znení základného nariadenia uplatniteľného na vec Rusal Armenal) bolo nahradené najprv nariadením č. 1225/2009 a potom nariadením 2016/1036 (ktoré sa uplatňuje v prejednávanej veci). Po druhé rozsudok Rusal Armenal sa týkal dovozu z Arménska, a nie z Číny. Súdny dvor tak posudzoval preskúmateľnosť nariadenia č. 384/96 z hľadiska antidumpingovej dohody, ale nie z hľadiska protokolu o pristúpení.

81. Podľa môjho názoru nie je možné automaticky preniesť úvahy z veci Rusal Armenal na prejednanú vec. Napriek tomu sa domnievam, že dumpingový režim pre dovoz z Číny je možné charakterizovať ako legislatívnu voľbu špecifickú pre Úniu, a to s použitím rovnakej logiky, akú uplatnil Súdny dvor vo veci Rusal Armenal.

82. Pokiaľ ide o prvý rozdiel medzi týmito dvoma situáciami, príslušné ustanovenia základného nariadenia uplatniteľného vo veci Rusal Armenal a nariadenia uplatniteľného v prejednávanej veci sa nelíšia, s výnimkou niekoľkých aspektov, ktoré nie sú pre túto diskusiu relevantné. Okrem toho v odôvodnení 5 nariadenia č. 384/96, ktoré bolo preskúmané vo veci Rusal Armenal, sa uvádza, že cieľom nariadenia bolo zaviesť antidumpingovú dohodu do sekundárnych právnych predpisov Únie „v miere, v akej je to možné“. V odôvodnení 3 nariadenia 2016/1036 sa zase uvádza, že terminológia antidumpingovej dohody by mala byť zavedená do právnych predpisov

<sup>65</sup> Rusal Armenal (bod 52).

<sup>66</sup> Tamže (bod 47).

<sup>67</sup> Tamže (bod 50).

<sup>68</sup> Tamže (body 47 až 50 a 53).

Únie „v najväčšej možnej miere“<sup>69</sup>. Medzi týmito dvomi výrazmi nevidím žiadny významný rozdiel. Z uvedeného dôvodu je možné dospieť k rovnakému záveru ako v rozsudku Rusal Armenal, a teda k tomu, že Únia mala síce v úmysle uplatňovať antidumpingovú dohodu, ale nie nevyhnutne všetky jej ustanovenia.

83. Druhý rozdiel medzi situáciou vo veci Rusal Armenal a v prejednávanej veci môže spočívať v tom, že v tejto veci je kritériom preskúmania platnosti základného nariadenia protokol o pristúpení (významného) člena WTO, a nie antidumpingová dohoda.

84. Tento rozdiel môže byť relevantný z viacerých hľadísk. Na jednej strane tvrdenie uvedené vo veci Rusal Armenal, že antidumpingová dohoda neobsahuje žiadne ustanovenia týkajúce sa krajín s iným ako trhovým hospodárstvom, čo znamená, že článok 2 ods. 7 základného nariadenia nie je možné považovať za jeho implementáciu, nie je možné uplatniť, ak sa ako kritérium preskúmania skutočne použije protokol o pristúpení. Konkrétne, v článku 15 písm. d) protokolu o pristúpení sa používa výraz „trhové hospodárstvo“ a v článku 15 písm. a) uvedeného protokolu sa za určitých podmienok umožňuje voľba rozdielneho zaobchádzania s dovozom z Číny.<sup>70</sup> Ide o tvrdenie na podporu toho, aby sa článok 2 ods. 7 písm. b) základného nariadenia a metóda uplatňovaná podľa jeho článku 2 ods. 7 písm. a), ktorá sa týka výpočtu normálnej hodnoty pre krajiny s iným ako trhovým hospodárstvom, považovali za vykonanie protokolu o pristúpení konkrétne pre špecifický prípad Číny.

85. Na druhej strane, zatiaľ čo v odôvodneniach základného nariadenia (v jeho rôznych verziách) sa požadovalo prispôbenie sa antidumpingovej dohode „v miere, v akej je to možné“ alebo „v najväčšej možnej miere“, protokol o pristúpení sa v týchto odôvodneniach ani len nespomína. Toto tvrdenie umožňuje vyvodiť záver, že režim výpočtu normálnej hodnoty pre dovoz z Číny je vlastný právnemu poriadku Únie a jeho cieľom nie je vykonanie uvedeného protokolu.

86. Ak sa navyše zohľadnia tvrdenia inštitúcií prednesené na pojednávaní, podľa ktorých osobitné zaobchádzanie Únie s Čínou už existovalo predtým, ako sa Čína stala členom WTO, a po ňom sa nezmenilo, prikláňam sa k takému výkladu článku 2 ods. 7 základného nariadenia, podľa ktorého ide o režim vlastný Únii pre vzťah s Čínou, a to napriek existencii a záväznosti protokolu o pristúpení.

87. Uvedený záver odôvodňuje rozhodnutie Všeobecného súdu neuplatniť svoju právomoc súdneho preskúmania.

<sup>69</sup> Tento jazykový rozdiel medzi oboma nariadeniami neexistuje vo všetkých jazykových verziách. Tento rozdiel je možné nájsť v nemeckej, holandskej a talianskej verzii, avšak nenachádza sa v španielskej, francúzskej a portugalskej verzii.

<sup>70</sup> Ako uvádza Zang, „všetky predchádzajúce pristúpenia iných ako trhovými ekonomikami ku GATT 1947, konkrétne Poľska, Rumunska a Maďarska, boli sprevádzané podobnými ustanoveniami, ako sú ustanovenia článku 15; žiadne z nich však výslovne neodkazovalo na podmienky trhového alebo iného ako trhového hospodárstva. Z toho vyplýva, že článok 15 je teda... prvým ustanovením WTO, ktoré výslovne používa tieto pojmy“. ZANG, M. Q.: The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring? In: *International and Comparative Law Quarterly*, zv. 58, apríl 2009, s. 321 – 351, na s. 324 – 325.



88. Okrem toho protokol o prístupení, podobne ako antidumpingová dohoda, tvorí neoddeliteľnú súčasť dohôd WTO.<sup>71</sup> Z tohto dôvodu je s ním potrebné zaobchádzať rovnako ako s akoukoľvek inou časťou uvedených dohôd. Ako bolo potvrdené v konaní na Všeobecnom súde<sup>72</sup>, ako aj na pojednávaní v prejednávanej veci, odvolateľka túto skutočnosť nespochybňuje. Flexibilná povaha systému WTO, ktorou sa odôvodňuje súdna zdržanlivosť, sa z uvedeného dôvodu uplatňuje aj vo vzťahu k protokolu o prístupení.

89. Na záver existuje jasný a nedávny precedens týkajúci sa použiteľnosti logiky uplatnenej vo veci Rusal Armenal na dovozy z Číny. Bez toho, aby sa Súdny dvor zaoberal možnými rozdielmi medzi postaveniami Arménska a Číny, vo svojom rozsudku Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisnia odkazoval na rozsudok Rusal Armenal.<sup>73</sup> Súdny dvor potom, ako mu boli predložené tvrdenia, ktoré boli prakticky zhodné s tými, ktoré uviedla odvolateľka v prejednávanej veci, dospel k záveru, že na článok 15 protokolu o prístupení sa nie je možné odvolávať s cieľom spochybniť platnosť vykonávacieho nariadenia, ktorým sa na dovoz z Číny uplatňuje článok 2 ods. 7 základného nariadenia, pretože tento článok predstavuje prístup, ktorý je vlastný právnemu poriadku Únie.<sup>74</sup>

90. Je pravda, že rozsudok Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisnia sa týkal skutkových okolností, ktoré sa mierne líšili od skutkových okolností, o ktoré ide v prejednávanej veci. Na rozdiel od prejednávanej veci sa základné prešetrovanie začalo pred uplynutím 15-ročnej lehoty uvedenej v článku 15 písm. d) protokolu o prístupení.<sup>75</sup>

91. Záver, ku ktorému Súdny dvor v uvedenom rozsudku dospel, je však skôr prierezový než špecificky vecný: logiku uvedenú v rozsudku Rusal Armenal je potrebné považovať za uplatniteľnú na článok 2 ods. 7 základného nariadenia vo všeobecnosti,<sup>76</sup> a nielen vo vzťahu ku konkrétnemu skutkovému a právnemu rámcu, v ktorom bol vydaný predmetný rozsudok. Nič nenasvedčuje tomu, že by Súdny dvor v rozsudku Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Komisnia považoval načasovanie začatia predmetného prešetrovania za relevantné.

92. Na pojednávaní odvolateľka nevedela vysvetliť, ako by tento časový rozdiel mohol viesť k odlišnému záveru v tom zmysle, že v prejednávanej veci by článok 2 ods. 7 základného nariadenia už nepredstavoval režim, ktorý je vlastný právnemu poriadku Únie.

<sup>71</sup> Pozri napríklad bod 1.2 časti I protokolu o prístupení Číny (v ktorom sa uvádza, že protokol „je neoddeliteľnou súčasťou dohody o WTO“). V podobnom duchu pozri aj rozsudky z 19. septembra 2019, Zhejiang India Pipeline Industry/Komisnia (T-228/17, EU:T:2019:619, bod 97) (v ktorom sa konštatuje, že protokol o prístupení Číny predstavuje „časť zo súboru dohôd uzavretých s WTO“), a z 5. mája 2021, Acron a i./Komisia (T-45/19, neuverejnený, EU:T:2021:238, bod 105) (v ktorom sa konštatuje, že protokol o prístupení Ruska je neoddeliteľnou súčasťou Dohody o WTO). Je potrebné zdôrazniť, že takéto zaobchádzanie nie je v prípade protokolov o prístupení výnimočné, keďže článok II ods. 2 Dohody o WTO stanovuje, že dohody a súvisiace právne nástroje uvedené v prílohách 1, 2 a 3 tejto dohody „sú jej neoddeliteľnou súčasťou“.

<sup>72</sup> Napadnutý rozsudok (bod 63) (v ktorom sa vysvetľuje, že „žalobkyňa na pojednávaní potvrdila, že netvrdí, že dohody WTO alebo protokol o prístupení majú vo všeobecnosti priamy účinok“).

<sup>73</sup> Rozsudok z 5. mája 2022 (C-718/20 P, EU:C:2022:362).

<sup>74</sup> Tamže (body 88, 89 a 91).

<sup>75</sup> Tamže (bod 18) (v ktorom je vysvetlené, že Komisia začala predmetný postup revízneho prešetrovania pred uplynutím platnosti 10. decembra 2016).

<sup>76</sup> Takéto chápanie rozsudku Rusal Armenal ako rozsudku, ktorý charakterizuje celý systém založený na článku 2 ods. 7 základného nariadenia ako špecifickú legislatívnu voľbu vlastnú Únii vo vzťahu ku krajinám uvedeným v danom článku, prispieva k odmietnutiu ďalších rozdielov medzi predmetnou vecou a prejednanou vecou. Konkrétne Arménsko bolo uvedené v článku 2 ods. 7 písm. a) základného nariadenia medzi krajinami s iným ako trhovým hospodárstvom, na ktoré sa vždy uplatňovala metóda „analogickej krajiny“. Čína je na rozdiel od toho uvedená v článku 2 ods. 7 písm. b) základného nariadenia, ktorý vyžaduje použitie metódy analogickej krajiny vždy, keď príslušný spolupracujúci vyvážajúci výrobca nemôže preukázať, že „u tohto výrobcu... prevládajú pri výrobe a predaji dotknutého podobného výrobku podmienky trhového hospodárstva [uvedené v písmene c) predmetného ustanovenia]“.

93. Preto aj po decembri 2016 je potrebné článok 2 ods. 7 základného nariadenia považovať za režim špecifický pre právny poriadok Únie, ktorý stanovuje rozdielne zaobchádzanie pri výpočte normálnej hodnoty pre dovozy do určitých krajín vrátane Číny.

94. Záver, že článok 2 ods. 7 základného nariadenia, ako sa uplatňuje na dovoz z Číny, predstavuje režim špecifický pre právny poriadok Únie, však sám osebe neznamená, že tento režim je v rozpore s článkom 15 protokolu o prístupí. Znamená iba to, že Súdny dvor môže rozhodnúť, že neuskutoční súdne preskúmanie zlučiteľnosti skôr uvedeného režimu s režimom uvedeným neskôr.

95. Na základe uvedeného je potrebné dospieť k záveru, že špecifická povaha práva Únie v článku 2 ods. 7 základného nariadenia je dôvodom na to, aby Súdny dvor upustil od preskúmania aktov inštitúcií v súvislosti s protokolom o prístupí, či už pred alebo po uplynutí lehoty uvedenej v jeho článku 15 písm. d). Z toho istého dôvodu Súdnemu dvoru neprináleží vykladať účinky článku 15 písm. d) protokolu o prístupí s cieľom určiť, či a prípadne ktoré časti uvedeného ustanovenia zostali zachované po 11. decembri 2016, a či prípadne tieto časti stále umožňovali Komisii použiť metódu analogickej krajiny na výpočet normálnej hodnoty pre dovozy od čínskych výrobcov ako je odvolateľka.<sup>77</sup>

96. Z uvedeného vyplýva, že nie je dôvod sa domnievať, že Všeobecný súd dospel v bode 65 napadnutého rozsudku k nesprávnemu záveru.

97. Na záver sa v krátkosti zameriam na subsidiárne tvrdenie, ktoré uviedla odvolateľka a ktoré sa týka údajnej existencie „tretej výnimky“, odlišnej od výnimiek vyplývajúcich z rozsudkov Nakajima a Fediol. V súvislosti s týmto tvrdením sa odvolateľka opäť odvoláva na návrh z roku 2001 a tvrdí, že je relevantné dospieť k záveru, že článok 2 ods. 7 základného nariadenia, ktorý predchádzal uvedenému návrhu, sa má chápať tak, že sa od 11. decembra 2016 už neuplatňuje na dovozy z Číny.

98. Ako som už vysvetlila, v zásade nevidím dôvod, prečo by Súdny dvor nemohol v iných situáciách, odlišných od situácií vo veciach Nakajima alebo Fediol, rozhodnúť o vykonaní súdneho preskúmania z hľadiska právnych predpisov WTO. Takéto rozhodnutie by muselo byť odôvodnené posúdením, že je jasné, že normotvorca Únie nemal v úmysle sa odchyliť od

<sup>77</sup> Pre úplnosť dodávam, že zatiaľ neexistuje žiadne rozhodnutie orgánu WTO pre urovnávanie sporov o účinku uplynutia doby uvedenej v článku 15 písm. d) protokolu o prístupí a o možnosti následne použiť metódu, ktorá nie je založená na prísnom porovnaní s domácimi cenami alebo nákladmi v Číne, či už na základe protokolu o prístupí alebo antidumpingovej dohody. Aj keď Čína samozrejme začala spor proti Únii ihneď po uplynutí doby uvedenej v protokole, v júni 2019 požiadala o pozastavenie tohto sporu. Právomoc odbornej skupiny zriadenej na účely sporu vo veci Európska únia – Opatrenia týkajúce sa metód porovnávania cien (WT/DS516), ktorý sa týkal práve tejto otázky, uplynula 15. júna 2020 (pozri oznámenie sekretariátu WTO z toho istého dňa, WT/DS516/14). Podrobnejšie pozri ZHOU, W., QÜ, X.: Confronting the „Non-Market Economy“ Treatment: The Evolving World Trade Organization Jurisprudence on Anti-Dumping and China’s Recent Practices. In: *Journal of International Dispute Settlement*, zv. 13(3), 2022, s. 1 – 22, s. 6 – 7. Zároveň sa líšia názory akademických odborníkov na účinky uplynutia tejto doby. Niektorí naznačujú, že sa nič nezmenilo, keďže uplynula len platnosť článku 15 písm. a) bodu ii) uvedeného protokolu, pričom článok 15 písm. a) a článok 15 písm. a) bod i) zostali nedotknuté, avšak tým došlo k obráteniu dôkazného bremena potrebného na odklonenie sa od pravidiel výpočtu obvyklej hodnoty uvedených v článku 2 antidumpingovej dohody. Iní sa domnievajú, že uplynutie platnosti článku 15 písm. a) bodu ii) sa týka celého pododseku a). Ďalší sa, rovnako ako odvolateľka, domnievajú, že od uplynutia predmetnej lehoty by sa Čína mala bezpodmienečne považovať za krajinu s trhovým hospodárstvom. Pozri okrem iného GRAAFSMA, F., KUMASHOVA, E.: In re China’s Protocol of Accession and the Anti-Dumping Agreement: Temporary Derogation or Permanent Modification? In: *Global Trade and Customs Journal*, zv. 9(4), 2014, s. 154 – 159; LEE, J.: China’s Nonmarket Economy Treatment and U.S. Trade Remedy Actions. In: *Journal of World Trade*, zv. 51(3), 2017, s. 495 – 516; SUSE, A.: Old Wine in a New Bottle: the EUs Response to the Expiry of Section 15a)ii) of China’s WTO Protocol of Accession. In: *Journal of International Economic Law*, zv. 20(4), 2017, s. 951 – 977; a China: NME at the Gates? Article 15 of China’s WTO Accession Protocol: A multi-perspective analysis, Research Paper, European Institute for Asian Studies, Bruxelles, 2016.

právných predpisov WTO. Musím však priznať, že ani pri najlepšej vôli nedokážem ďalej pochopiť, ako presne by mala fungovať „tretia výnimka“, ktorej návrh uviedla odvolateľka alebo ako sa líši od výnimky vo veci Nakajima.

99. S určitou dávkou predstavivosti by som vysvetleniu odvolateľky, ktoré predložila v písomnej forme a uviedla na pojednávaní, mohla rozumieť len tak, že predmetná výnimka sa netýka otázky neuplatniteľnosti článku 2 ods. 7 základného nariadenia z dôvodu jeho nesúlady s protokolom o prístupí, ale týka skôr povinnosti konformného výkladu. Ako však Komisia na pojednávaní správne zdôraznila, táto otázka, ktorá bola taktiež vznesená (a odmietnutá) aj v konaní na prvom stupni, nebola predmetom odvolania.<sup>78</sup> Súdny dvor sa teda nemôže touto argumentáciou zaoberať.<sup>79</sup>

100. Napriek uvedenému by som chcela podotknúť, že tie isté dôvody, ktoré slúžia v prospech obmedzenia právomoci Súdneho dvora v oblasti súdneho preskúmania, sa musia rovnako vzťahovať na povinnosť Súdneho dvora vykladať právo Únie (v prejednávanej veci základné nariadenie) v súlade s právnymi predpismi WTO (v prejednávanej veci protokol o prístupí). Ako sa všeobecne akceptuje v internej časti právneho poriadku Únie, povinnosť konformného výkladu vyžaduje, aby súd poskytujúci výklad urobil všetko pre nájsenie riešenia, ktoré je v súlade s právnou normou Únie, v súvislosti s ktorou vykladá normu vnútroštátneho práva.<sup>80</sup>

101. V situácii, akou je situácia v prejednávanej veci, by sa však požiadavka uskutočniť všetko pre výklad práva so zohľadnením právnych predpisov WTO týkala Súdneho dvora, pričom jediným obmedzením v takomto výklade by bolo nevykladať právo Únie *contra legem*. Ak by sa potom chápanie právnych predpisov WTO Súdny dvorom líšilo od chápania normotvorcu Únie alebo ak by sa normotvorca Únie skutočne chcel odchyliť od právnych predpisov WTO, pričom by to nevyjadril jasne (čo by nemalo byť prekvapením), konformný výklad by znemožnil výkon diskrečnej právomoci politickej moci nevyhnutnej k tomu, aby mala k dispozícii všetky tie prvky DSU, ktoré umožňujú politické manévrovanie. To by bolo v rozpore s logikou odôvodnenia obmedzenia právomoci Súdneho dvora v oblasti súdneho preskúmania.

102. V dôsledku vyššie uvedeného nemám výhrady ani proti záveru Všeobecného súdu uvedeného v bode 74 napadnutého rozsudku.

## VII. Návrh

103. Na základe vyššie uvedených skutočností navrhujem, aby Súdny dvor prvý odvolací dôvod zamietol.

<sup>78</sup> Napadnutý rozsudok (bod 68). Vzhľadom na uvedené sa mi zdá zvláštne, že Všeobecný súd by uviedol, že konformný výklad nie je možný, predtým, ako by uviedol záver, ku ktorému by taký výklad mal smerovať.

<sup>79</sup> Ako vyplýva z článku 169 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora (ktorý vyžaduje, aby sa v odvolaní presne označili napadnuté body rozsudku, ktorých zrušenia sa odvolateľka domáha, ako aj právne tvrdenia konkrétne uvedené na podporu odvolania). Pozri v tomto zmysle aj rozsudok z 19. septembra 2013, EFIM/Komisia (C-56/12 P, neverejný, EU:C:2013:575, bod 97) (ktorým sa v rámci konania o odvolaní zamietlo ako neprípustné tvrdenie, ktorým sa nespochybovali závery, ku ktorým dospel Všeobecný súd).

<sup>80</sup> Pozri napríklad rozsudky z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 119), a z 24. januára 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 27). V rozsudku zo 17. apríla 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 73 a citovaná judikatúra), tak Súdny dvor požadoval od vnútroštátneho súdu, aby neuplatnil existujúcu vnútroštátnu judikatúru, ktorá by tomuto súdu ukladala povinnosť „zastávať názor, že predmetné vnútroštátne ustanovenie sa nemôže vykladať v súlade s právom Únie“.