Sammlung der Rechtsprechung

VORLÄUFIGE FASSUNG VOM 21/05/2025

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
TAMARA ĆAPETA
vom 5. Juni 2025 [1]

Rechtssache C-811/23 P

Europäische Kommission
gegen
Zippo Manufacturing Co.,

Zippo GmbH

„Rechtsmittel – Gemeinsame Handelspolitik – Verordnung (EU) Nr. 654/2014 – Maßnahmen, die von den Vereinigten Staaten in Bezug auf die Einfuhr bestimmter Aluminium- und Stahlerzeugnisse eingeführt wurden – Maßnahmen zur ‚Wiederherstellung des Gleichgewichts' in der Form von zusätzlichen Wertzöllen auf bestimmte Warenkategorien – Recht auf rechtliches Gehör"

I. Einführung

1. „Für mich ist Zölle das schönste Wort im Wörterbuch, und es ist mein Lieblingswort", sagte der Präsident der Vereinigten Staaten, Donald J. Trump, kürzlich [2].

2. Die Faszination von Präsident Trump für Zölle geht auf seine erste Amtszeit zurück, wenn nicht sogar auf frühere Zeiten. Die Vereinigten Staaten hatten 2018, auf seine Anordnung hin, Wertzölle auf verschiedene Arten von Stahlerzeugnissen unterschiedlichen Ursprungs, auch aus der Europäischen Union, eingeführt. Daraufhin führte die Europäische Union Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts in der Form von zusätzlichen Wertzöllen auf bestimmte Zolltarifnummern der Kombinierten Nomenklatur (im Folgenden: KN) [3] ein.

3. Eine der Warenkategorien, die in dieses geopolitische Kreuzfeuer gerieten, war der KN-Code 9613 80 00 („andere Feuerzeuge und Anzünder"), auf den mit der Durchführungsverordnung (EU) 2020/502 [4] (im Folgenden: angefochtene Verordnung) zusätzliche Wertzölle von 25 % erhoben wurden.

[1] Originalsprache: Englisch.

[2] Vgl. Leonard, J., „In Trump's Economic Plan, Tariff Is 'the Most Beautiful Word'": https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2024-10-15/in-trump-s-economic-plan-tariff-is-the-most-beautiful-word, 15. Oktober 2024.

[3] Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. 1987, L 256, S. 1).

[4] Durchführungsverordnung der Kommission vom 6. April 2020 über bestimmte handelspolitische Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Waren mit Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika (ABl. 2020, L 109, S. 10).

4. Das Feuerzeug „Zippo“, ein typisch amerikanisches Produkt, ist in diese Warenkategorie einzuordnen. Dementsprechend fochten die Zippo Manufacturing Co., die Zippo GmbH und die Zippo SAS (im Folgenden zusammen: Zippo) [5] die angefochtene Verordnung vor dem Gericht an. Zu ihrem Vorbringen gehörte, dass sie vor der Einführung dieser Zölle hätten gehört werden müssen.

5. In seinem Urteil vom 18. Oktober 2023, Zippo Manufacturing und Zippo/Kommission (T-402/20, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2023:640), folgte das Gericht dieser Argumentation.

6. Die Europäische Kommission hat gegen dieses Urteil Rechtsmittel eingelegt und dabei u. a. argumentiert, dass das in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankerte Recht auf rechtliches Gehör im vorliegenden Fall nicht gelte. Ich stimme dem zu.

II. Sachverhalt

A. Das Verwaltungsverfahren

7. Die Vorgeschichte des vorliegenden Rechtsstreits ist in den Rn. 2 bis 13 des angefochtenen Urteils dargelegt. Es sei auf Folgendes hingewiesen.

8. Am 2. März 2018 twitterte Präsident Trump u. a. Folgendes:

„Wir müssen unser Land und unsere Arbeiter schützen. Unsere Stahlindustrie ist in schlechter Verfassung. HAST DU KEINEN STAHL, HAST DU KEIN LAND!“ [6]

9. Am 8. März 2018 führten die Vereinigten Staaten unbefristete Maßnahmen in Form eines Wertzolls in Höhe von 25 % auf die Einfuhr bestimmter Stahl- und Aluminiumerzeugnisse u. a. aus der Europäischen Union mit Wirkung vom 23. März 2018 ein [7].

10. Am 16. Mai 2018 veröffentlichte die Kommission als Reaktion auf diese Maßnahmen die Durchführungsverordnung (EU) 2018/724 [8] zur Anwendung zusätzlicher Zölle auf bestimmte Waren aus den Vereinigten Staaten in mehreren Stufen. Zu den ausgewählten Waren der KN-Codes, die in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen, gehören Zuckermais, Preiselbeeren, Tabak, Make-up, Kleidung, Stahlerzeugnisse, Bourbon, Papier, Schuhe, Haushalts- oder Hauswirtschaftsartikel, Waschmaschinen, Batterien, Kraftfahrzeuge, Krafträder, Fischereifahrzeuge und Motorboote.

[5] In ihrer Stellungnahme zum vorliegenden Rechtsmittel führt Zippo aus, dass die Zippo SAS nicht mehr existiere.

[6] Vgl. The American Presidency Project, Tweets of March 2, 2018, abrufbar unter: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/tweets-march-2-2018.

[7] Vgl. Federal Register der Vereinigten Staaten, *Proklamation 9705 vom 8. März 2018 („Adjusting Imports of Steel Into the United States“)*, FR Doc. 2018-05478. Diese Zölle wurden später bis zum 1. Mai 2018 und erneut bis zum 1. Juni 2018 aufgeschoben; vgl. Federal Register der Vereinigten Staaten, *Proklamation 9711 vom 22. März 2018 („Adjusting Imports of Steel Into the United States“)*, FR Doc. 2018-06425, und *Proklamation 9740 vom 30. April 2018, („Adjusting Imports of Steel Into the United States“)*, FR Doc. 2018-09841.

[8] Durchführungsverordnung der Kommission vom 16. Mai 2018 über bestimmte handelspolitische Maßnahmen betreffend bestimmte Waren mit Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika (ABl. 2018, L 122, S. 14). Soweit sie Krafträder betrafen, wurden diese Zölle zum Gegenstand eines Verfahrens, das zum Urteil vom 21. November 2024, *Harley-Davidson Europe und Neovia Logistics Services International/Kommission* (C-297/23 P, EU:C:2024:971), führte.

11. Am 18. Mai 2018 notifizierte die Europäische Union dem Rat für Warenverkehr der Welthandelsorganisation (WTO) die vorgeschlagene Aussetzung von Zugeständnissen und anderen Verpflichtungen gemäß Art. 8 Abs. 2 des WTO-Übereinkommens über Schutzmaßnahmen betreffend die in der Durchführungsverordnung 2018/724 aufgeführten KN-Codes [9].

12. Am 24. Januar 2020 erweiterten die Vereinigten Staaten die Zölle auf bestimmte derivative Aluminiumerzeugnisse und bestimmte derivative Stahlerzeugnisse, die ab diesem Datum ebenfalls unbefristet gelten sollten [10].

13. Am 6. März 2020 ersuchte die Kommission einschlägige Interessenträger gemäß Art. 9 der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 (im Folgenden: Durchführungsverordnung) [11] über eine auf der Website der Generaldirektion (GD) für Handel der Kommission veröffentlichte Bekanntmachung um eine Stellungnahme [12]. Die Einholung von Informationen der GD Handel bezog sich bereits zu diesem Zeitpunkt u. a. auf den KN-Code 9613 80 00 [13].

14. Zippo nahm an diesem Verfahren nicht teil.

15. Am 7. April 2020 veröffentlichte die Kommission die angefochtene Verordnung.

16. In dieser Verordnung erläutert die Kommission, dass, „[w]enngleich die Vereinigten Staaten diese Maßnahmen als Sicherheitsmaßnahmen einstufen, … sie ihrem Wesen nach Schutzmaßnahmen dar[stellen]“ [14]. Dementsprechend und weil die Konsultationen mit den Vereinigten Staaten nicht zu einer zufriedenstellenden Einigung führten, übte die Europäische Union ihr Recht, die Zugeständnisse im Einklang mit dem WTO-Übereinkommen über Schutzmaßnahmen auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 1 der Durchführungsverordnung auszusetzen und wieder ins Gleichgewicht zu bringen, aus [15].

17. Die geeigneten Maßnahmen zu diesem Zweck waren handelspolitische Maßnahmen in Form der Aussetzung von Zollzugeständnissen und der Einführung neuer oder höherer Zölle [16].

18. Für Waren, die unter KN-Code 9613 80 00 („andere Feuerzeuge und Anzünder“ und solche, die in die Kategorie „Feuerzeuge und andere Anzünder [ausgenommen Anzünder der Position 3603], auch mechanisch oder elektrisch, und Teile davon, ausgenommen Feuersteine und

[9] Vgl. WTO, Ausschuss für Schutzmaßnahmen, *Unverzügliche Notifizierung gemäß Art. 12.5 des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen an den Rat für Warenverkehr über die vorgeschlagene Aussetzung von Zugeständnissen und anderen Verpflichtungen gemäß Art. 8 Abs. 2 des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen*, G/SG/N/12/EU/1, S. 1.

[10] Vgl. Federal Register der Vereinigten Staaten, *Proklamation 9980 vom 24. Januar 2020 („Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States“)*, FR Doc. 2020-01806.

[11] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln (ABl. 2014, L 189, S. 50).

[12] Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 7).

[13] In Rn. 7 des angefochtenen Urteils führt das Gericht aus, dass die Kommission darauf hingewiesen habe, dass „zu den nach der Einholung von Informationen in Betracht gezogenen Maßnahmen“ die Möglichkeit gehöre, zusätzliche Wertzölle auf unter KN-Code 9613 80 00 fallende Waren anzuwenden. Aus den Verfahrensakten des Gerichts entnehme ich jedoch, dass der auf der Website der GD Handel veröffentlichte Fragebogen bereits auf die Möglichkeit einer Erhöhung der Zölle für unter diesen KN-Code fallende Waren hinwies.

[14] Vgl. angefochtene Verordnung, zweiter Erwägungsgrund.

[15] Vgl. angefochtene Verordnung, Erwägungsgründe 8 und 9.

[16] Vgl. angefochtene Verordnung, neunter Erwägungsgrund.

Dochte“) fallen, bedeutete dies die Einführung zusätzlicher Wertzölle von 20 %[17]. Nach der angefochtenen Verordnung „[hat die Kommission b]ei der Konzeption und Auswahl dieser Maßnahmen … objektive Kriterien nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 4 Absatz 3 der“ Durchführungsverordnung „angewandt“[18].

19. Gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. c dieser Verordnung ist die Kommission befugt, handelspolitische Maßnahmen in einem Umfang zu ergreifen, der, „im Einklang mit den Bedingungen des WTO-Übereinkommens über Schutzmaßnahmen … im Wesentlichen dem Umfang der von der Schutzmaßnahme betroffenen Zugeständnisse oder sonstigen Verpflichtungen entspr[icht]“.

20. Gemäß Art. 4 Abs. 3 der Durchführungsverordnung werden die betreffenden handelspolitischen Maßnahmen auf Grundlage folgender Kriterien festgelegt: „a) Wirksamkeit der Maßnahmen dahingehend, dass Drittländer veranlasst werden, internationale Handelsregeln einzuhalten“, „b) Potenzial der Maßnahmen zur Schaffung von Abhilfe für Wirtschaftsbeteiligte in der Union, die von den Drittlandsmaßnahmen betroffen sind“, „c) Verfügbarkeit alternativer Bezugsquellen für die betreffenden Waren oder Dienstleistungen, damit negative Auswirkungen auf nachgelagerte Wirtschaftszweige, öffentliche Auftraggeber oder Auftraggeber oder Endverbraucher in der Union vermieden oder möglichst gering gehalten werden“, „d) Vermeidung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands und unverhältnismäßiger Kosten bei der Anwendung der Maßnahmen“, und „e) besondere Kriterien, die gegebenenfalls im Zusammenhang mit den in Artikel 3“ der Durchführungsverordnung „genannten Fällen in internationalen Handelsübereinkünften festgelegt sind“.

21. Aus der Akte des Gerichts geht hervor, dass laut einem Vermerk der GD Handel vom 26. März 2020 im Rahmen des Verfahrens zur Einholung von Informationen nach Art. 9 der Durchführungsverordnung „die Beurteilung der verschiedenen Anträge der einschlägigen Interessenträger die relevanten Kriterien gemäß der Durchführungsverordnung, nämlich b) und c), widerspiegelte. Die Kommission wurde bei der Auswahl der Waren in erster Linie von diesen Kriterien geleitet. Da es sich bei den in Betracht gezogenen Maßnahmen um Zölle handelt, die an der Grenze angewandt werden, ist die Bedingung unter d) erfüllt. Kriterium e) ist nicht anwendbar, da das WTO-Übereinkommen über Schutzmaßnahmen keine zusätzlichen spezifischen Kriterien über die im Wesentlichen bestehende Gleichwertigkeit hinaus aufstellt. Kriterium a) ist auf die Situation nicht anwendbar, da es für andere Situationen, die in der Durchführungsverordnung vorgesehen sind, relevant ist“[19].

22. Die angefochtene Verordnung ist am 6. April 2020 in Kraft getreten[20].

23. Am 7. April 2020 notifizierte die Europäische Union dem WTO-Rat für Warenverkehr die mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Maßnahmen gemäß Art. 8 Abs. 2 des WTO-Übereinkommens über Schutzmaßnahmen[21].

[17] Vgl. angefochtene Verordnung, Art. 1 Abs. 2.

[18] Vgl. angefochtene Verordnung, zehnter Erwägungsgrund.

[19] Dieses Dokument ist registriert unter Ares(2020)1798978 und wurde von Zippo der Erwiderung an das Gericht beigefügt.

[20] Vgl. angefochtene Verordnung, Art. 3.

[21] Vgl. WTO, Ausschuss für Schutzmaßnahmen, *Unverzügliche Notifizierung gemäß Art. 12.5 des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen an den Rat für Warenverkehr über die vorgeschlagene Aussetzung von Zugeständnissen und anderen Verpflichtungen gemäß Art. 8 Abs. 2 des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen*, G/SG/N/12/EU/2, S. 1.

24. Nachdem die Vereinigten Staaten am 31. Oktober 2021 die Aussetzung ihrer Maßnahmen für einen Zeitraum bis zum 31. Dezember 2023 angekündigt hatten, setzte die Kommission auch die mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2023 aus [22].

B. Das angefochtene Urteil

25. Mechanische Sturmfeuerzeuge, die von der Zippo Manufacturing Co. in den Vereinigten Staaten hergestellt werden, werden von der Zippo GmbH unter dem KN-Code 9613 80 00 (im Folgenden: betreffende Ware) in die Union eingeführt. Dieser KN-Code wird von der angefochtenen Verordnung umfasst.

26. Am 30. Juni 2020 erhob Zippo Klage auf Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung.

27. Am 18. Oktober 2023 erließ das Gericht das angefochtene Urteil, mit dem es die angefochtene Verordnung für nichtig erklärte, soweit sie die unter den KN-Code 9613 80 00 fallenden Waren betreffe, da die Kommission das Recht von Zippo auf rechtliches Gehör im Verfahren zum Erlass dieser Verordnung nicht beachtet habe.

28. Dieses Urteil ist im Wesentlichen wie folgt aufgebaut.

29. Im Rahmen der Zulässigkeit hat das Gericht nur die Situation der Zippo Manufacturing Co. berücksichtigt [23].

30. Erstens hat das Gericht erläutert, dass die Zippo Manufacturing Co. von der angefochtenen Verordnung individuell betroffen sei, und zwar aufgrund „eine[r] Reihe von tatsächlichen und rechtlichen Umständen …, die eine besondere Situation begründen, die [sie] aus dem Kreis aller übrigen Wirtschaftsteilnehmer heraushebt“ [24]. Zweitens hat es festgestellt, dass die Zippo Manufacturing Co. durch die angefochtene Verordnung unmittelbar betroffen war, u. a. weil diese Verordnung das Recht dieses Unternehmens auf Zugang zum Unionsmarkt beeinträchtigte [25]. Drittens hat es die Auffassung vertreten, dass dieses Unternehmen – trotz der Aussetzung der angefochtenen Verordnung – weiterhin ein Rechtsschutzinteresse hatte, um zu verhindern, dass sich die gerügten Rechtsverstöße in Zukunft wiederholen [26].

31. Zur Begründetheit der Klage wendet sich das Gericht unmittelbar dem fünften Klagegrund zu, mit dem Zippo einen Verstoß der Kommission gegen den Grundsatz der guten Verwaltung geltend macht [27].

[22] Art. 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2021/2083 der Kommission vom 26. November 2021 zur Aussetzung der mit den Durchführungsverordnungen (EU) 2018/886 und (EU) 2020/502 eingeführten handelspolitischen Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Waren mit Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika (ABl. 2021, L 426, S. 41).

[23] Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 44 und 45).

[24] Angefochtenes Urteil (Rn. 30 und 31).

[25] Angefochtenes Urteil (Rn. 41).

[26] Angefochtenes Urteil (Rn. 47).

[27] Das Gericht hat nicht über die vier anderen von Zippo geltend gemachten Klagegründe entschieden, d. h. erstens über den Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; zweitens über den Verstoß gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung; drittens über den offensichtlichen rechtlichen und tatsächlichen Beurteilungsfehler aufgrund fehlender ordnungsgemäßer Begründung der Auswahl der betreffenden Ware; und viertens über den offensichtlichen rechtlichen Beurteilungsfehler in Bezug auf die WTO-Verpflichtungen der Europäischen Union.

32. Erstens hat das Gericht den von Zippo vorgebrachten Klagegrund unter dem Gesichtspunkt der in Art. 9 der Durchführungsverordnung festgelegten Anforderungen geprüft. Es hat festgestellt, dass die Kommission nach dieser Bestimmung nicht verpflichtet sei, die einschlägigen Interessenträger durch eine Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* über das Verfahren zur Einholung von Informationen zu informieren, sondern dass eine Ankündigung dieses Verfahrens durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung auf der Website der GD Handel ausreichend gewesen sei [28].

33. Zweitens hat das Gericht festgestellt, dass das Recht auf eine gute Verwaltung das eigenständige Recht jeder Person beinhalte, gehört zu werden, bevor ihnen gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen werde. Es hat sich in diesem Zusammenhang auf Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta [29] berufen. Dem Gericht zufolge „sollen" die Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts nach Art. 4 der Durchführungsverordnung „negative wirtschaftliche Auswirkungen auf die Tätigkeit der amerikanischen Unternehmen hervorrufen …, die die Waren, auf die diese Maßnahmen Anwendung finden, in die Union ausführen" [30]. Somit kann eine solche Maßnahme, „selbst wenn sie nicht nach einem Individualverfahren gegenüber Unternehmen, die die … betroffenen Waren ausführen, erlassen wird, für die Interessen dieser Unternehmen nachteilig sein", so dass „nicht ausgeschlossen werden [kann]", dass sich diese Unternehmen auf das Recht auf rechtliches Gehör berufen können [31].

34. Gleichzeitig hat das Gericht die Auffassung vertreten, dass Art. 9 der Durchführungsverordnung keine Umsetzung des Rechts auf rechtliches Gehör darstelle, soweit er die Pflicht der Kommission vorsehe, Informationen und Stellungnahmen zu den wirtschaftlichen Interessen der Union in Bezug auf bestimmten Waren oder Dienstleistungen einzuholen und nicht Informationen über die Einzelinteressen von Unternehmen, die von den vorgeschlagenen Maßnahmen der Union nachteilig betroffen werden [32].

35. Unter diesen Voraussetzungen und in Anbetracht der Tatsache, dass die Kommission wusste, dass Zippo durch die mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Maßnahmen nachteilig betroffen sein könnte, ist das Gericht zu dem Schluss gelangt, dass die Kommission dieser Partei bereits im Laufe des Verfahrens zum Erlass der angefochtenen Verordnung die Möglichkeit hätte geben müssen, gehört zu werden [33].

36. Schließlich hat das Gericht festgestellt, dass sich der Verstoß gegen das Recht auf rechtliches Gehör möglicherweise auf das Ergebnis des Verfahrens ausgewirkt habe. Wäre Zippo das Recht auf rechtliches Gehört gewährt worden, so „kann … nicht ausgeschlossen werden, dass die angefochtene Verordnung einen anderen Inhalt gehabt hätte" [34].

37. Angesichts der obigen Ausführungen hat das Gericht dem fünften Klagegrund stattgegeben und die angefochtene Verordnung für nichtig erklärt, ohne die übrigen Klagegründe zu prüfen.

[28] Vgl. in diesem Sinne angefochtenes Urteil (Rn. 53 bis 58).

[29] Vgl. in diesem Sinne angefochtenes Urteil (Rn. 59 bis 63).

[30] Vgl. in diesem Sinne angefochtenes Urteil (Rn. 67 bis 71).

[31] Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 72 und 73).

[32] Vgl. in diesem Sinne angefochtenes Urteil (Rn. 67).

[33] Vgl. in diesem Sinne angefochtenes Urteil (Rn. 74 bis 77).

[34] Vgl. in diesem Sinne angefochtenes Urteil (Rn. 87 bis 90).

C. Verfahren vor dem Gerichtshof

38. Mit ihrem am 26. Dezember 2023 eingelegten Rechtsmittel beantragt die Kommission, das angefochtene Urteil aufzuheben, den fünften Klagegrund betreffend die Verletzung des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung zurückzuweisen und Zippo die Kosten aufzuerlegen.

39. Zippo beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen, und, hilfsweise, die Sache an das Gericht zurückzuverweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

40. Sowohl die Kommission als auch Zippo haben von ihrem Recht auf Erwiderung und Gegenerwiderung Gebrauch gemacht. Eine mündliche Verhandlung hat nicht stattgefunden.

III. Würdigung

41. Auf Wunsch des Gerichtshofs beschränke ich meine Würdigung auf den ersten Rechtsmittelgrund. Darin macht die Kommission geltend, dass das Gericht zu Unrecht festgestellt habe, dass sie das Recht von Zippo auf rechtliches Gehör gemäß Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta verletzt habe [35].

42. Der Rechtsmittelgrund der Kommission ist in drei Teile untergliedert. Mit dem ersten Teil wird geltend gemacht, das Gericht habe verkannt, dass sich Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta nicht auf Rechtsakte mit allgemeiner Geltung erstrecke. Mit dem zweiten Teil wird dann geltend gemacht, dass die angefochtene Verordnung keine „individuelle Maßnahme“ darstelle. Schließlich wird mit dem dritten Teil geltend gemacht, dass, selbst wenn Zippo ein Recht auf rechtliches Gehör in Bezug auf den Erlass der angefochtenen Verordnung hätte, dieses Recht durch das Verfahren zur Einholung von Informationen gemäß Art. 9 der Durchführungsverordnung gewahrt worden wäre.

43. Ich werde der Struktur der Kommission folgen und das Vorbringen zu den drei Teilen der Reihe nach behandeln (Abschnitt A). Obwohl ich dem Gerichtshof vorschlagen werde, dem Vorbringen in allen drei Teilen zu folgen, werde ich zu dem Schluss kommen, dass der Rechtsstreit nicht entscheidungsreif und daher an das Gericht zurückzuverweisen ist (Abschnitt B).

[35] Zu Beginn der Ausführungen zu ihrem ersten Rechtsmittelgrund scheint die Kommission geltend zu machen, dass sich der fünfte Klagegrund von Zippo nicht auf das Recht auf rechtliches Gehör beziehe, da dieser Klagegrund das Verfahren der Kommission zur Einholung von Informationen nach Art. 9 der Durchführungsverordnung unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der guten Verwaltung, wie er in Art. 41 der Charta zum Ausdruck kommt, rüge. Die Kommission rügt jedoch nicht ausdrücklich, dass das Gericht den fünften von Zippo vorgebrachten Klagegrund *ultra petita* behandelt habe. Jedenfalls lässt eine weite Auslegung dieses Klagegrundes eine Auslegung des Vorbringens von Zippo als Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör zu, da Zippo geltend macht, dass die Kommission sie wegen der gegen sie gerichteten in Rede stehenden Maßnahmen individuell hätte informieren müssen.

A. Erster Rechtsmittelgrund

1. Erster Teil: Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta erstreckt sich nicht auf Rechtsakte mit allgemeiner Geltung

44. Die Kommission macht geltend, das Gericht habe zwar zutreffend festgestellt, dass der Anwendungsbereich von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta auf individuelle Maßnahmen beschränkt sei [36]; es habe jedoch versäumt, dieses Erfordernis auf das Verfahren anzuwenden, das zum Erlass der angefochtenen Verordnung geführt habe, da diese Vorschrift des Unionsrechts keine individuelle Maßnahme im Sinne von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta darstelle [37].

45. Zippo ist der Ansicht, dass das Gericht das Erfordernis einer individuellen Maßnahme, wie es sich aus Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta ergebe, nicht außer Acht gelassen habe und dass sich aus dem angefochtenen Urteil nichts anderes ergebe.

46. Ich stimme zwar mit Zippo darin überein, dass dies im angefochtenen Urteil nicht ausdrücklich festgestellt wird, jedoch ist der Kommission dahin zu folgen, dass das Gericht Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta so auszulegen und anzuwenden scheint, als gäbe es das darin festgelegte Erfordernis einer „individuellen Maßnahme“ nicht, so dass das Gericht zu dem Schluss zu kommen scheint, dass eine nachteilige Auswirkung auf eine Person ausreichen würde, um das Recht auf rechtliches Gehör geltend machen zu können [38].

47. Dieser Ansatz ist eindeutig falsch.

48. Bereits aus dem Wortlaut von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta und der einschlägigen Rechtsprechung [39] ergibt sich, dass das Recht auf rechtliches Gehör nach dieser Bestimmung unter zwei Voraussetzungen gilt: Erstens, dass es sich um eine individuelle, in einem Verwaltungsverfahren gegenüber einer Person zu erlassende Maßnahme handelt, und zweitens, dass die zu erlassende Maßnahme nachteilige Auswirkungen auf diese Person haben könnte.

49. Auf der Grundlage dieser Logik hat der Gerichtshof entschieden, dass das Recht auf rechtliches Gehör, wie es in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta zum Ausdruck kommt, nur in einem Verfahren gilt, in dem die Verwaltung eine individuelle Maßnahme in Bezug auf eine Person trifft, und nicht in einem Verfahren, das zu einem Rechtsakt mit allgemeiner Geltung führt [40].

[36] Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 61).

[37] In ihrer Rechtsmittelschrift verweist die Kommission auf die Rn. 63, 65, 73 und 91 des angefochtenen Urteils, um dieses Vorbringen zu untermauern.

[38] Vgl. Rn. 63, 65, 67 und 72 bis 74 des angefochtenen Urteils.

[39] Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte in Bezug auf Art. 41, die sich u. a. auf die Urteile vom 21. November 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, Rn. 14), und vom 6. Dezember 1994, Lisrestal u. a./Kommission (T-450/93, EU:T:1994:290, Rn. 42), beziehen (bestätigt im Rechtsmittelverfahren durch das Urteil vom 24. Oktober 1996, Kommission/Lisrestal u. a. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, Rn. 21 ff.).

[40] Vgl. Urteil vom 17. März 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, Rn. 49) (Verneinung der Anwendung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 41 der Charta in Bezug auf Rechtsakte mit allgemeiner Geltung im Bereich der gemeinsamen Fischereipolitik). Vgl. auch Urteil vom 22. Juni 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Kommission (C-259/22 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2023:513, Rn. 49 und 50), sowie entsprechend, was normative Maßnahmen betrifft, Urteil vom 14. Oktober 1999, Atlanta/Europäische Gemeinschaft (C-104/97 P, EU:C:1999:498, Rn. 35 bis 38).

50. Es gibt wichtige politische Gründe dafür, dass diese Einschränkung gerechtfertigt ist: Die meisten, wenn nicht alle Rechtsakte mit allgemeiner Geltung haben wahrscheinlich eine gewisse nachteilige Auswirkung auf zumindest eine natürliche oder juristische Person, unabhängig davon, ob diese vorab bestimmbar ist. Auch wenn die Unionsorgane, wie auch die Kommission vorbringt, die Auswirkungen berücksichtigen müssen, die solche Maßnahmen möglicherweise auf natürliche oder juristische Personen haben, sind sie nicht verpflichtet, die besonderen Umstände dieser Personen zu berücksichtigen.

51. Daher kann die allgemeine Betroffenheit einer Person durch eine solche Maßnahme nicht ausreichen, um das Recht auf rechtliches Gehör, wie es in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta zum Ausdruck kommt, geltend machen zu können.

52. Wie die Kommission zu Recht feststellt, wäre das Gegenteil, d. h. jeder Person, die von einem Rechtsakt mit allgemeiner Geltung betroffen sein könnte, das Recht auf rechtliches Gehör zu gewähren, tatsächlich nicht durchführbar.

53. Selbst wenn ein Weg zur Durchführung einer solchen Maßnahme gefunden werden könnte, wäre es jedoch unmöglich, alle von einem Rechtsakt mit allgemeiner Geltung betroffenen Personen zu identifizieren und zu informieren, um sie anzuhören.

54. Im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik ist dies der Fall, da die Kommission, wie sie auf die den Parteien vom Gericht gestellten Fragen hin erläutert hat, nicht einmal über eine Liste der Importeure einer bestimmten Ware verfügt. Sie hat auch keinen Zugang zu individuellen Daten, die es ermöglichen würden, potenziell betroffene Personen zu identifizieren.

55. Daraus folgt, dass sowohl aus rechtlichen als auch aus praktischen Gründen das „individuelle" Recht auf rechtliches Gehör, wie es in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta zum Ausdruck kommt, nur in Bezug auf individuelle Maßnahmen geltend gemacht werden kann [41].

56. Damit ist dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes stattzugeben.

2. Zweiter Teil: Die angefochtene Verordnung stellt keine „individuelle Maßnahme" dar

57. Die Kommission macht ferner geltend, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen habe, indem es festgestellt habe, dass die angefochtene Verordnung in Bezug auf Zippo eine individuelle Maßnahme im Sinne von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta darstelle.

58. Ich teile die Auffassung der Kommission.

59. Bei der angefochtenen Maßnahme handelt es sich zunächst um eine Verordnung, d. h. um einen Rechtsakt mit einer gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeinen Geltung für jedes einzelne Rechtssubjekt des Unionsrechts.

[41] Das hindert jedoch den Unionsgesetzgeber, oder gar die Kommission im Fall der Ausübung übertragener Befugnisse, nicht daran, den von einem Rechtsakt mit allgemeiner Geltung betroffenen Personen das Recht auf rechtliches Gehör zu gewähren; vgl. dazu Urteil vom 22. Juni 2023, Arysta LifeScience Großbritannien/Kommission (C-259/22 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2023:513, Rn. 51). Vgl. für Beispiele aus dem Bereich der gemeinsamen Handelspolitik Art. 5 Abs. 10, Art. 6 Abs. 5, Art. 21 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. 2016, L 176, S. 21), sowie Art. 4 und 15 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1083/2013 der Kommission vom 28. August 2013 zur Festlegung der Regeln für das Verfahren zur vorübergehenden Rücknahme von Zollpräferenzen und zur Ergreifung allgemeiner Schutzmaßnahmen nach der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen (ABl. 2013, L 293, S. 16).

60. Dennoch macht Zippo im Wesentlichen zu Recht geltend, dass diese Form allein nicht die Möglichkeit ausschließt, dass die angefochtene Verordnung Einzelfallentscheidungen gegenüber bestimmten Personen enthält, so dass das Recht auf rechtliches Gehör, wie es in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta zum Ausdruck kommt, für diese Personen gelten könnte [42].

61. Dies ist z. B. in den Bereichen Antidumping und restriktive Maßnahmen der Fall, in denen die Kommission und der Rat der Europäischen Union Verordnungen erlassen, um bestimmte Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen *ad nominen* zu verhängen. Solche Maßnahmen weisen, auch wenn sie im Allgemeinen in Form einer Verordnung erlassen werden, für einige natürliche und juristische Personen die Merkmale einer Entscheidung auf, da sie die abschließende Haltung der Unionsorgane im Anschluss an ein Verwaltungsverfahren in Bezug auf ihre besondere Situation widerspiegeln [43].

62. Aus diesem Grund können diese natürlichen und juristischen Personen das Recht auf rechtliches Gehör geltend machen, als wären sie Adressaten dieser Verordnung, auch wenn das abgeleitete Unionsrecht diese Möglichkeit nicht vorsieht [44].

63. Die angefochtene Verordnung ist jedoch anders gelagert.

64. Sie bestimmt objektiv Tatbestände und erzeugt Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen [45].

65. Im vorliegenden Fall gilt sie für alle Einfuhren aus den Vereinigten Staaten, die unter KN-Code 9613 80 00 fallen.

66. Zu diesem Zweck verwendet die angefochtene Verordnung keine Informationen, die sich auf die Geschäftstätigkeiten der von ihr betroffenen natürlichen und juristischen Personen beziehen.

[42] Vgl. entsprechend Urteil vom 17. Juli 2008, Athinaïki Techniki/Kommission (C-521/06 P, EU:C:2008:422, Rn. 42 bis 44) (darin wird erläutert, dass es sich auf die Qualifizierung einer Handlung grundsätzlich nicht auswirkt, ob sie bestimmten formalen Anforderungen genügt, sondern dass das Wesen der angefochtenen Maßnahme und die Absicht ihres Urhebers berücksichtigt werden müssen).

[43] Vgl. insbesondere im Antidumpingbereich Urteil vom 29. März 1979, NTN Toyo Bearing Company/Rat (113/77, EU:C:1979:91, Rn. 8) (in dem erläutert wird, dass eine Antidumping-Verordnung für die ausführenden Hersteller der betroffenen Ware, deren Daten im Rahmen der Untersuchung verwendet wurden, individualisiert ist). Vgl. auch Urteil vom 21. Februar 1984, Allied Corporation u. a./Kommission (239/82 und 275/82, EU:C:1984:68, Rn. 11 und 12) (dort wird in Rn. 12 erläutert, dass „die Rechtsakte, durch die Antidumpingzölle eingeführt werden, diejenigen produzierenden und exportierenden Unternehmen unmittelbar und individuell betreffen [können], die nachweisen können, dass sie in den Rechtsakten der Kommission oder des Rates namentlich genannt oder von den vorhergehenden Untersuchungen betroffen waren"). Im Bereich der restriktiven Maßnahmen vgl. insbesondere Urteile vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 241 bis 244), und vom 23. April 2013, Gbagbo u. a./Rat (C-478/11 P bis C-482/11 P, EU:C:2013:258, Rn. 56) (in letzterem Urteil wird erläutert, dass „es sich gleichzeitig um Rechtsakte mit allgemeiner Geltung, die einer Gruppe von allgemein und abstrakt bestimmten Adressaten u. a. verbietet, den Personen und Organisationen, deren Namen in den Listen der Anhänge dieser Rechtsakte aufgeführt sind, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, und um ein Bündel von Einzelentscheidungen gegen diese Personen und Organisationen handelt").

[44] Vgl. z. B. Urteil vom 27. Juni 1991, Al-Jubail Fertilizer/Rat (C-49/88, EU:C:1991:276, Rn. 17) (in dem anerkannt wird, dass ein Recht auf rechtliches Gehör auch dann erforderlich ist, wenn die einschlägigen Regelungen des Unionsrechts diese Möglichkeit nicht vorsehen).

[45] Vgl. entsprechend Urteil vom 6. Oktober 1982, Alusuisse/Rat und Kommission (307/81, EU:C:1982:337, Rn. 9) (in dem erläutert wird, dass eine Antidumpingverordnung allgemein für die Importe aller Waren aus einem bestimmten Land gilt, vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen für alle Personen, die darin nicht namentlich dergestalt aufgeführt sind, dass ihnen gegenüber ein spezifischer Zoll eingeführt wurde).

67. Sie ist auch nicht gegen das Verhalten eines bestimmten Unternehmens [46] oder an Zippo gerichtet [47].

68. Stattdessen zielt die angefochtene Verordnung, wie das Gericht selbst erläutert hat, allgemein darauf ab, Druck auf die Vereinigten Staaten auszuüben, damit diese ihre Praktiken ändern [48].

69. Daher kann Zippo nicht geltend machen, dass es sich bei der angefochtenen Verordnung um eine individuelle Maßnahme handelt, die an sie gerichtet ist, und dass ihr daher das Recht auf rechtliches Gehör vor Erlass der Verordnung hätte gewährt werden müssen.

70. Die Rechtsprechung, auf die sich das Gericht beruft, bietet keine Grundlage für eine gegenteilige Schlussfolgerung [49].

71. Der Umstand, dass die Durchführung des Verfahrens zum Erlass der angefochtenen Verordnung die Kommission dazu veranlasst hat, eine Person zu identifizieren, deren Interessen nachteilig betroffen werden könnten [50], oder dass sie gewusst hat, dass die betreffende Ware zu den von diesem Rechtsakt erfassten Warenkategorien gehört [51] – die sie im Übrigen aus eigener Initiative identifiziert hat [52] –, bedeutet nicht, dass die angefochtene Verordnung in einem Verfahren gegen oder in Bezug auf Zippo erlassen wurde.

72. Diese Umstände allein machen die angefochtene Verordnung nicht zu einer individuellen Maßnahme in dem für die Anwendung von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta erforderlichen Sinne.

73. Es wäre in der Tat besorgniserregend, wenn die Kommission die Situation und die wichtigsten Marktteilnehmer der Vereinigten Staaten in dem Bereich, in dem sie beschlossen hat, Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts einzuführen, nicht kennen würde, und zwar aus dem einfachen Grund, dass solche Maßnahmen gemäß der Durchführungsverordnung u. a. ausgewählt und gestaltet werden sollten, um Drittländer zur Einhaltung der geltenden internationalen Handelsregeln zu veranlassen [53].

[46] Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 69) (in der erläutert wird, dass die in Rede stehenden Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts nicht gegen Zippo gerichtet seien) und angefochtenes Urteil (Rn. 72) (in der festgestellt wird, dass diese Maßnahmen „nicht nach einem Individualverfahren gegenüber Unternehmen, die die von ihr betroffenen Waren ausführen, erlassen w[erden]“).

[47] Vgl. unter vielen Urteil vom 1. Oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rat (C-141/08 P, EU:C:2009:598, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung) (in der erläutert wird, dass es das Recht auf rechtliches Gehör gebietet, dass die Adressaten von Entscheidungen, die deren Interessen spürbar beeinträchtigen, in die Lage versetzt werden, ihren Standpunkt in sachdienlicher Weise vorzutragen).

[48] Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 29).

[49] Wie die Kommission zutreffend hervorhebt, betrafen alle Fälle, die das Gericht in den Rn. 61 bis 65 des angefochtenen Urteils anführt, Umstände, in denen es um individuelle Verfahren ging. Dementsprechend wird in keinem dieser Urteile die Auffassung vertreten, dass das bloße Vorhandensein von nachteiligen Auswirkungen ausreicht, um das Recht auf rechtliches Gehör geltend machen zu können. So betraf das Urteil vom 5. November 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) ein individuelles Verfahren zur Rückführung eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen; das Urteil vom 4. Juni 2020, EAD/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444) betraf eine individuelle Maßnahme über die Versetzung eines Bediensteten auf Zeit des EAD im dienstlichen Interesse; das Urteil vom 21. Dezember 2021, Algebris (UK) und Anchorage Capital Group/SRB (C-934/19 P, EU:C:2021:1042) betraf eine Entscheidung, die sich auf die Abwicklung von Banco Popular bezog und somit wohl an diese juristische Person gerichtet war, was von einem Dritten angefochten wurde, der somit kein Recht auf rechtliches Gehör hatte, und schließlich betraf das Urteil vom 18. Juni 2014, Spanien/Kommission (T-260/11, EU:T:2014:555) eine Entscheidung, die an das Königreich Spanien gerichtet war.

[50] Angefochtenes Urteil (Rn. 74).

[51] Angefochtenes Urteil (Rn. 75).

[52] Angefochtenes Urteil (Rn. 76).

[53] Vgl. Durchführungsverordnung, achter Erwägungsgrund.

74. Daraus folgt, dass die Kommission in zutreffender Weise geltend macht, dass das Gericht zu Unrecht befunden habe, die angefochtene Verordnung stelle für Zippo eine „individuelle Maßnahme“ im Sinne von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta dar.

75. Diese Schlussfolgerung wird nicht durch das Vorbringen von Zippo in Frage gestellt, es sei widersprüchlich, einerseits die Zulässigkeit der in Rede stehenden Klage anzuerkennen, andererseits aber die Anwendbarkeit des Rechts auf rechtliches Gehör abzulehnen.

76. Hierzu genügt der Hinweis, dass der Gerichtshof bereits Gelegenheit hatte, zu erläutern, dass der Umstand, dass eine Partei von einem Rechtsakt mit allgemeiner Geltung unmittelbar und individuell betroffen ist, nicht bedeutet, dass dieser Partei in dem Verfahren, das dem Erlass dieses Rechtsakts zugrunde liegt, die Möglichkeit gewährt worden sein muss, angehört zu werden [54].

77. Wie die Kommission zu Recht vorgebracht hat, reicht es für die Gewährung des Rechts auf rechtliches Gehör nach Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta nicht aus, dass eine Person individuell von einer Maßnahme betroffen ist. Das betreffende Verfahren muss außerdem zu einer „individuellen Maßnahme“ führen.

78. Dies lässt sich damit erklären, dass die Voraussetzungen für die Klagebefugnis nach Art. 263 Abs. 4 AEUV und die Voraussetzungen für die Gewährung des (individuellen) Rechts auf rechtliches Gehör nach Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta unterschiedliche Zwecke verfolgen. Einerseits dient die Anerkennung der Klagebefugnis einer natürlichen oder juristischen Person vor den Unionsgerichten dem Zweck, die von einer Maßnahme nachteilig betroffene Person in die Lage zu versetzen, deren Rechtsgültigkeit anfechten zu können. Andererseits dient das Recht auf rechtliches Gehör dem Zweck, einer Person zu erlauben, den Erlass einer sie betreffenden Entscheidung zu verhindern, wenn diese Entscheidung nachteilige Auswirkungen auf ihre persönliche Situation haben würde [55].

79. Um Zugang zu den Unionsgerichten zu erhalten, reicht es daher aus, dass eine Maßnahme die betreffende Person individualisiert, auch wenn diese Maßnahme nicht mit Blick auf diese Person erlassen wurde.

80. Damit das Recht auf rechtliches Gehör in einem Verwaltungsverfahren gewährt wird, muss dieses Verfahren umgekehrt darauf ausgerichtet sein, die individuelle Situation des Betroffenen in den Blick zu nehmen, und mit einem Rechtsakt enden, der sich nachteilig auf den Betroffenen auswirken könnte.

[54] Vgl. Urteil vom 14. Oktober 1999, Atlanta/Europäische Gemeinschaft (C-104/97 P, EU:C:1999:498, Rn. 34 und 35). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Mischo in der Rechtssache Atlanta/Europäische Gemeinschaft (C-104/97 P, EU:C:1999:234, Nrn. 57 bis 70) (in denen er ausführt, dass die Situation eines Einzelnen, der von einer Maßnahme unmittelbar und individuell betroffen sei, sich von derjenigen unterscheide, die Verteidigungsrechte begründe, da im letztgenannten Fall die Verbindung zu der Maßnahme eine konkrete sei, die sich ausschließlich auf die individuelle Stellung des Betroffenen beziehe) und Urteile vom 11. September 2002, Pfizer Animal Health/Rat (T-13/99, EU:T:2002:209, Rn. 487) und vom 13. September 2023, Venezuela/Rat (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[55] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Juni 2020, EAD/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung) (in der erläutert wird, dass „[der Anspruch auf rechtliches Gehör] u. a. der zuständigen Behörde erlauben [soll], einen Fehler zu berichtigen, und der betroffenen Person, individuelle Umstände vorzutragen, die für oder gegen den Erlass oder für oder gegen einen bestimmten Inhalt der Entscheidung sprechen“).

81. Die Kommission hat daher zu Recht geltend gemacht, dass die Feststellung, dass eine natürliche oder juristische Person von einem Rechtsakt mit allgemeiner Geltung individuell betroffen ist, nicht notwendigerweise bedeutet, dass die in Rede stehende Maßnahme eine „individuelle Maßnahme“ im Sinne von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta darstellt.

82. Dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes ist daher ebenfalls stattzugeben.

3. Dritter Teil: Das Recht auf rechtliches Gehör wurde durch das Verfahren nach Art. 9 der Durchführungsverordnung gewahrt

83. Im dritten Teil bringt die Kommission im Wesentlichen vor, dass, selbst wenn das Recht auf rechtliches Gehör nach Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta in der vorliegenden Situation anwendbar wäre, dieses Recht durch das Verfahren zur Einholung von Informationen nach Art. 9 der Durchführungsverordnung gewahrt worden sei.

a) Zulässigkeit

84. In ihrer Erwiderung hat Zippo die Zulässigkeit dieses Vorbringens der Kommission zurückgewiesen. Sie ist der Auffassung, dass die Kommission in ihrem Rechtsmittel zu diesem Punkt die relevanten Randnummern des angefochtenen Urteils nicht hinreichend bezeichnet habe. Das diesbezügliche Rechtsmittel der Kommission entspreche somit nicht den Anforderungen nach Art. 169 Abs. 2 der Verfahrensordnung. Diese Bestimmung schreibt vor, dass „[d]ie geltend gemachten Rechtsgründe und -argumente … die beanstandeten Punkte der Begründung der Entscheidung des Gerichts genau bezeichnen [müssen]“.

85. Ich bin anderer Ansicht.

86. Wie die Kommission erläutert, sollte dieses Verfahrenserfordernis nicht allzu formalistisch dahin gehend verstanden werden, dass in jedem Fall die genauen Randnummern des angefochtenen Urteils angegeben werden müssten.

87. Sinn und Zweck von Art. 169 Abs. 2 der Verfahrensordnung ist, dass der Gerichtshof die Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer Vorschrift des Unionsrechts durchführen kann [56].

88. Als solche ist diese Bestimmung Ausdruck von Art. 256 Abs. 2 AEUV und Art. 58 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, die verlangen, dass der Gerichtshof bei der Ausübung seiner Zuständigkeit im Rechtsmittelverfahren in der Lage ist, den Gegenstand der Streitigkeit zu verstehen.

89. Dieses Erfordernis ist erfüllt, wenn ein Rechtsmittel mit seinen Gründen und Argumenten darlegt, für welche Teile des angefochtenen Urteils die Aufhebung beantragt wird [57].

[56] Vgl. unter vielen Urteil vom 10. September 2024, Google und Alphabet/Kommission (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726, Rn. 63).

[57] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Juli 2000, Bergaderm und Goupil/Kommission (C-352/98 P, EU:C:2000:361, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

90. Wie der Gerichtshof anerkannt hat, kann dies entweder dadurch geschehen, dass das Rechtsmittel die beanstandete Begründung des angefochtenen Urteils entweder ausdrücklich bezeichnet „oder durch Zitat oder durch Wiedergabe der darin enthaltenen Elemente erkennen lässt“ [58].

91. Im vorliegenden Fall erläutert die Kommission mit dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes nicht nur, dass sie sich im Wesentlichen gegen die Schlussfolgerung des Gerichts wendet, dass Art. 9 der Durchführungsverordnung das in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta verankerte Recht auf rechtliches Gehör nicht umsetze, sondern sie hebt auch hervor, für welche genauen Punkte des angefochtenen Urteils sie die Aufhebung beantragt [59].

92. Daraus folgt, dass das Rechtsmittel den Anforderungen von Art. 169 Abs. 2 der Verfahrensordnung genügt. Das Vorbringen von Zippo zur Unzulässigkeit ist daher zurückzuweisen.

b) Zur Begründetheit

93. In Rn. 67 des angefochtenen Urteils kommt das Gericht zu dem Schluss, dass „ein Unternehmen, dessen Interessen durch die Maßnahmen, die in einem von der Kommission gemäß Art. 4 Abs. 1 der [Durchsetzungsverordnung] erlassenen Durchführungsakt vorgesehen sind, nachteilig betroffen sein können, nicht an einer solchen Einholung von Informationen teilgenommen [hat], … ein Verstoß gegen sein in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta gewährleistetes Recht auf rechtliches Gehör nicht allein deshalb verneint werden [kann], weil die Kommission ihrer Pflicht, die Einholung gemäß Art. 9 Abs. 1 der Verordnung zu organisieren, nachgekommen ist“ [60].

94. Die Kommission stellt diese Auslegung von Art. 9 der Durchführungsverordnung in Frage. Sie ist der Ansicht, dass die Auslegung dieser Bestimmung durch das Gericht die einschlägigen Interessenträger dazu ermutigen könnte, sich nicht an Verfahren zur Einholung von Informationen der Art, wie sie im vorliegenden Fall durchgeführt wurden, zu beteiligen, nur um später die Gültigkeit des daraus resultierenden Unionsrechtsakts auf der Grundlage einer Verletzung der Verteidigungsrechte anzufechten.

95. Wie ich bereits in Nr. 49 der vorliegenden Schlussanträge erläutert habe, kann das Recht auf rechtliches Gehör in einem Verfahren, das zum Erlass von Rechtsakten mit allgemeiner Geltung führt, wie im Fall der angefochtenen Verordnung, nicht auf Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta gestützt werden.

96. In einem System, das auf dem Grundsatz der partizipatorischen Demokratie beruht [61] und in dem Personen, die von durch die Verwaltung erlassenen Rechtsakten mit allgemeiner Geltung betroffen sind, die Möglichkeit haben müssen, ihre Interessen zu äußern und ihre Bedenken

[58] Vgl. Urteil vom 21. Dezember 2021, Aeris Invest/SRB (C-874/19 P, EU:C:2021:1040, Rn. 51).

[59] Vgl. Rn. 73 und 74 der Rechtsmittelschrift, die sich gegen die Rn. 67, 85 und 86 des angefochtenen Urteils richten. Vgl. auch S. 3 der Erwiderung, in der die Auffassung vertreten wird, dass das Rechtsmittel der Kommission auch unmittelbare Rügen der Rn. 91 und 92 des angefochtenen Urteils enthält.

[60] Angefochtenes Urteil (Rn. 67).

[61] Vgl. Art. 11 Abs. 1 EUV, der bestimmt, dass „[d]ie Organe … den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit [geben], ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“.

darzulegen [62], kann diese Möglichkeit durch ein Verfahren zur Einholung von Informationen vor dem Erlass solcher Maßnahmen gewährt werden, wie es in Art. 9 der Durchführungsverordnung vorgesehen ist.

97. In dem angefochtenen Urteil hat das Gericht keine Fehler in Bezug auf die Transparenz und Offenheit dieses Verfahrens festgestellt, soweit es im Zusammenhang mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung durchgeführt wurde [63].

98. Zippo hat diese Feststellung auch nicht im Wege eines Anschlussrechtsmittels angefochten.

99. Daraus lässt sich schließen, dass im vorliegenden Fall das Recht auf rechtliches Gehör in Verfahren, die zum Erlass von Rechtsakten mit allgemeiner Geltung geführt haben, soweit ein solches Recht unionsrechtlich unabhängig von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta als gegeben angesehen werden kann, gewahrt wurde.

100. Die Tatsache, dass Zippo nicht an diesem Verfahren zur Einholung von Informationen teilgenommen hat, obwohl sie durch eine veröffentlichte Bekanntmachung auf der Website der GD Handel darüber informiert wurde, ändert nichts an dieser Schlussfolgerung.

101. Hätte Zippo an diesem Verfahren teilgenommen, hätte sie die Argumente vorbringen können, die ihrer Ansicht nach Einfluss auf den Inhalt der angefochtenen Verordnung gehabt hätten, nämlich dass „die im Hinblick auf ihre Waren beabsichtigten Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verordnung im Vergleich zu denjenigen, die andere Wirtschaftszweige der Vereinigten Staaten beträfen, sowohl im Hinblick auf ihren Umfang als auch auf ihren Betrag die strengste Form der beabsichtigten Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts darstellten“, „auf die besondere Härte einer Maßnahme aufmerksam [machen], die nur ein Unternehmen treffe und dieses die gesamte Wirkung der in Rede stehenden Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts spüren lasse, bzw. auf den Umstand, dass ihre Waren keinen Zusammenhang mit denjenigen aufwiesen, die den von den Vereinigten Staaten von Amerika erlassenen Schutzmaßnahmen unterlägen, so dass die von der Kommission getroffenen Maßnahmen die Wirkungen der genannten Schutzmaßnahmen nicht ausgleichen könnten“, und dass „die Kommission, indem sie speziell sie in den Blick genommen habe, eine diskriminierende Maßnahme erlassen habe, obwohl sie die Möglichkeit gehabt habe, andere Waren zu wählen, die mehrere Unternehmen betroffen hätten, und die in Rede stehenden Maßnahmen gerechter aufzuteilen“ [64].

102. Selbst wenn es zuträfe, dass Zippo über eine Art „allgemeines“ Recht auf rechtliches Gehör vor dem Erlass eines Rechtsakts mit allgemeiner Geltung durch die Kommission – außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta – verfügte, wäre dieses Recht daher unter den Umständen des vorliegenden Falles von der Kommission nicht verletzt worden.

[62] Vgl. dazu Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung, SWD(2021) 305 final, Kapitel 2, Nr. 1, in dem die Kommission erläutert, dass, nach Art. 11 EUV, „die Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durchzuführen hat, um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Europäischen Union zu gewährleisten. Die Konsultation einschlägiger Interessenträger ist ein wichtiges Mittel, um Erkenntnisse für die Politikgestaltung zu sammeln.“ Vgl. auch Mitteilung der Kommission – Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, KOM(2002) 704 endg., S. 15 und 16, die Mindeststandards für die Konsultation festlegt, wenn „die Kommission die betroffenen externen Parteien vor einem Beschluss durch die Kommission in die Politikgestaltung einbeziehen möchte.“

[63] Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 53 bis 58).

[64] Angefochtenes Urteil (Rn. 88).

103. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor, auch dem dritten Teil zu folgen und damit dem gesamten ersten Rechtsmittelgrund stattzugeben.

B. Folgen

104. Nach Art. 61 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

105. Im vorliegenden Fall ist diese Bedingung nicht erfüllt.

106. In dem angefochtenen Urteil hat das Gericht nur den fünften Klagegrund von Zippo untersucht.

107. Aus den oben dargelegten Gründen halte ich diesen Klagegrund für unbegründet. Er ist daher zurückzuweisen.

108. Da das Gericht jedoch die von Zippo zur Begründung ihrer Klage geltend gemachten ersten vier Klagegründe nicht geprüft hat, die die angefochtene Verordnung in der Sache und teilweise die Prüfung der Beurteilung eines komplexen Sachverhalts betreffen [65], verfügt der Gerichtshof nicht über alle erforderlichen Angaben, um den Rechtsstreit selbst endgültig zu entscheiden [66].

109. Die Rechtssache ist daher zur Entscheidung über die übrigen vor dem Gericht geltend gemachten Klagegründe und Argumente an das Gericht zurückzuverweisen, und die Entscheidung über die Kosten bleibt vorbehalten.

IV. Ergebnis

110. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

– das Urteil vom 18. Oktober 2023, Zippo Manufacturing und Zippo/Kommission (T-402/20, EU:T:2023:640), aufzuheben,

– den fünften Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen,

– die Rechtssache an das Gericht zurückzuverweisen, damit dieses über die übrigen Klagegründe und Argumente entscheidet, und

– die Kostenentscheidung vorzubehalten.

[65] Vgl. z. B. den ersten Klagegrund, der sich auf die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch die Auswahl der betreffenden Waren bezieht. Dieser Klagegrund erfordert eine Beurteilung, ob die Maßnahmen geeignet und erforderlich waren sowie nicht über das hinausgingen, was zur Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels erforderlich ist.

[66] Vgl. entsprechend Urteil vom 25. Januar 2022, Kommission/European Food u. a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, Rn. 154 und die dort angeführte Rechtsprechung).