Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
TAMARE ĆAPETA
od 5. lipnja 2025.[1] [i]

**Predmet C-811/23 P**

**Europska komisija**
**protiv**
**Zippo Manufacturing Co.,**

**Zippo GmbH**

„Žalba – Zajednička trgovinska politika – Uredba (EU) br. 654/2014 – Mjere koje su Sjedinjene Američke Države donijele u pogledu uvoza određenih proizvoda od aluminija i čelika – Mjere za ‚ponovno uspostavljanje ravnoteže' u obliku dodatnih carina *ad valorem* na određene kategorije proizvoda – Pravo na saslušanje"

## I. Uvod

1. „Prema mojem mišljenju, najljepša riječ u rječniku, i moja najdraža riječ, jest carinska tarifa", nedavno je izjavio predsjednik Sjedinjenih Američkih Država Donald J. Trump[2].

2. Opčinjenost predsjednika Trumpa carinama traje od njegova prvog predsjedničkog mandata, ako ne i duže. Prema njegovim uputama, Sjedinjene Američke Države uvele su 2018. carine *ad valorem* na nekoliko vrsta proizvoda od čelika različitog podrijetla, uključujući one iz Europske unije. Europska unija je na to odgovorila mjerama za ponovno postizanje ravnoteže u obliku dodatnih carina *ad valorem* na određene tarifne stavke kombinirane nomenklature[3] (u daljnjem tekstu: KN).

3. Jedna od kategorija proizvoda koje su se našle u toj geopolitičkoj unakrsnoj vatri bila je oznaka KN 9613 80 00 („ostali upaljači"), za koju je Provedbenom uredbom (EU) 2020/502[4] (u daljnjem tekstu: pobijana uredba) uvedena dodatna carina *ad valorem* od 20 %.

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Vidjeti 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. listopada 2024.

[3] Prilog I. Uredbi Vijeća (EEZ) br. 2658/87 od 23. srpnja 1987. o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i o Zajedničkoj carinskoj tarifi (SL 1987., L 256, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 12., str. 3.)

[4] Provedbena uredba Komisije od 6. travnja 2020. o određenim mjerama trgovinske politike u pogledu određenih proizvoda podrijetlom iz Sjedinjenih Američkih Država (SL 2020., L 109, str. 10.)

4. Upaljač „Zippo” tipičan je američki proizvod koji se može razvrstati u tu kategoriju proizvoda. Zato su društva Zippo Manufacturing Co., Zippo GmbH i Zippo SAS (u daljnjem tekstu zajedno: Zippo) [5] osporavala pobijanu uredbu pred Općim sudom. Jedan od njihovih argumenata bio je taj da su prije uvođenja tih carina morala biti saslušana.

5. U presudi od 18. listopada 2023., Zippo Manufacturing i Zippo/Komisija (T-402/20, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2023:640), Opći se sud složio s tim argumentom.

6. Europska komisija je protiv te presude podnijela žalbu u kojoj tvrdi, među ostalim, da se pravo na saslušanje, kako je zajamčeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), ne primjenjuje u ovom slučaju. Slažem se.

## II. Okolnosti spora

### *A. Upravni postupak*

7. Okolnosti ovog spora opisane su u točkama 2. do 13. pobijane presude. Valja ponoviti sljedeće.

8. Predsjednik Trump objavio je 2. ožujka 2018. na Twitteru, među ostalim, sljedeće:

„Moramo zaštititi našu zemlju i naše radnike. Naša industrija čelika je u lošem stanju. AKO NEMATE ČELIK, NEMATE ZEMLJU!” [6]

9. Sjedinjene Američke Države donijele su 8. ožujka 2018. mjere u obliku carina *ad valorem* od 20 % na uvoz određenih proizvoda od čelika i aluminija iz, među ostalim, Europske unije, koje su stupile na snagu 23. ožujka 2018. na neograničeno vrijeme [7].

10. Komisija je u odgovoru na te mjere 16. svibnja 2018. objavila Provedbenu uredbu (EU) 2018/724 [8] kako bi postupno uvela dodatne carine na određene proizvode iz Sjedinjenih Američkih Država. Odabrani raspon proizvoda obuhvaćenih oznakama KN iz područja primjene te uredbe uključivao je kukuruz šećerac, brusnice, duhan, šminku, odjeću, proizvode od čelika, bourbon, papir, obuću, kućanske proizvode, perilice, baterije, motorna vozila, motocikle, ribarske brodove i motorna plovila.

[5] Zippo u odgovoru na ovu žalbu navodi da je društvo Zippo SAS prestalo postojati.

[6] Vidjeti The American Presidency Project, objave na Twitteru od 2. ožujka 2018., dostupne na poveznici: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/tweets-march-2-2018.

[7] Vidjeti Savezni registar Sjedinjenih Američkih Država, *Proglas 9705 od 8. ožujka 2018. (Adjusting Imports of Steel Into the United States)*, FR Doc. 2018-05478. Primjena tih carina nakon toga je odgođena do 1. svibnja 2018., a zatim do 1. lipnja 2018.; vidjeti Savezni registar Sjedinjenih Američkih Država, *Proglas 9711 od 22. ožujka 2018. (Adjusting Imports of Steel Into the United States)*, FR Doc. 2018-06425, i *Proglas 9740 od 30. travnja 2018. (Adjusting Imports of Steel Into the United States)*, FR Doc. 2018-09841.

[8] Provedbena uredba Komisije od 16. svibnja 2018. o određenim mjerama trgovinske politike u pogledu određenih proizvoda s podrijetlom iz Sjedinjenih Američkih Država (SL 2018., L 122, str. 14.). Te su carine, u dijelu u kojem su se odnosile na motocikle, bile predmet postupka u kojem je donesena presuda od 21. studenoga 2024., Harley-Davidson Europe i Neovia Logistics Services International/Komisija (C-297/23 P, EU:C:2024:971).

11. Europska unija obavijestila je 18. svibnja 2018. Vijeće za trgovinu robom Svjetske trgovinske organizacije (WTO) o predloženoj suspenziji koncesija i drugih obveza u skladu s člankom 8. stavkom 2. Sporazuma WTO-a o zaštitnim mjerama u pogledu oznaka KN navedenih u Provedbenoj uredbi 2018/724 [9].

12. Sjedinjene Američke Države su 24. siječnja 2020. proširile carine na određene proizvode dobivene od čelika i aluminija, koje su se trebale primjenjivati od tog datuma, ponovno na neograničeno vrijeme [10].

13. Komisija je 6. ožujka 2020. zatražila, u skladu s člankom 9. Uredbe (EU) br. 654/2014 (u daljnjem tekstu: Uredba o provedbi) [11], mišljenje relevantnih dionika putem obavijesti objavljene na mrežnoj stranici Komisijine Glavne uprave (GU) za trgovinu [12]. Prikupljanje informacija koje je zatražio GU za trgovinu već se u tom trenutku odnosilo, među ostalim, na oznaku KN 9613 80 00 [13].

14. Zippo nije sudjelovao u tom prikupljanju informacija.

15. Komisija je 7. travnja 2020. objavila pobijanu uredbu.

16. U toj je uredbi Komisija objasnila da „[i]ako ih Sjedinjene Američke Države opisuju kao sigurnosne mjere, zapravo su to zaštitne mjere” [14]. Zato je, i s obzirom na to da savjetovanja sa Sjedinjenim Američkim Državama nisu dovela do zadovoljavajućeg rješenja, Europska unija ostvarila svoje pravo suspenzije i ponovnog postizanja ravnoteže koncesija, u skladu sa Sporazumom WTO-a o zaštitnim mjerama, na temelju članka 4. stavka 1. Uredbe o provedbi [15].

17. Odgovarajuće mjere u tu svrhu donesene su u obliku mjera trgovinske politike koje se sastoje od suspenzije carinskih koncesija i određivanja novih ili povećanih carina [16].

18. Za proizvode obuhvaćene oznakom KN 9613 80 00 („Ostali upaljači”, iz kategorije „Upaljači za cigarete i ostali upaljači, neovisno jesu li mehanički ili električni, te njihovi dijelovi, osim kremena i fitilja”) to je podrazumijevalo uvođenje dodatne carine *ad valorem* od 20 % [17]. U skladu s pobijanom uredbom, „[p]ri osmišljavanju i odabiru tih mjera Komisija je primijenila objektivne kriterije u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (c) i člankom 4. stavkom 3.” Uredbe o provedbi [18].

[9] Vidjeti WTO, Odbor za zaštitne mjere, *Immediate notification under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards*, G/SG/N/12/EU/1, str. 1.

[10] Vidjeti Savezni registar Sjedinjenih Američkih Država, *Proglas 9980 od 24. siječnja 2020. (Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States)*, FR Doc. 2020-01806.

[11] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o ostvarivanju prava Unije na primjenu i provedbu međunarodnih trgovinskih pravila i o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 3286/94 o utvrđivanju postupaka Zajednice u području zajedničke trgovinske politike kako bi se osiguralo ostvarivanje prava Zajednice prema međunarodnim trgovinskim pravilima, posebno onima utvrđenima pod okriljem Svjetske trgovinske organizacije (SL 2014., L 189, str. 50. i ispravak SL 2015., L 243, str. 14.)

[12] Vidjeti točku 7. pobijane presude.

[13] Opći sud u točki 7. pobijane presude objašnjava da je „među mjerama predviđenima na kraju navedenog prikupljanja [informacija]”, Komisija navela mogućnost uvođenja dodatnih carina *ad valorem* na proizvode obuhvaćene oznakom KN 9613 80 00. Međutim, čini mi se da iz spisa Općeg suda proizlazi da je mogućnost povećanja carina na proizvode obuhvaćene tom oznakom KN već bila navedena u upitniku objavljenom na mrežnoj stranici GU-a za trgovinu.

[14] Vidjeti uvodnu izjavu 2. pobijane uredbe.

[15] Vidjeti uvodne izjave 8. i 9. pobijane uredbe.

[16] Vidjeti uvodnu izjavu 9. pobijane uredbe.

[17] Vidjeti članak 1. stavak 2. pobijane uredbe.

[18] Vidjeti uvodnu izjavu 10. pobijane uredbe.

19. Članak 4. stavak 2. točka (c) te uredbe ovlašćuje Komisiju za donošenje mjera trgovinske politike na razini koja je „u bitnom [istovjetna] opsegu koncesija ili drugih obveza pogođenih zaštitnom mjerom, u skladu s uvjetima Sporazuma WTO-a o zaštitnim mjerama”.

20. U skladu s člankom 4. stavkom 3. Uredbe o provedbi, predmetne mjere trgovinske politike određuju se na temelju „(a) djelotvornost[i] mjera u poticanju trećih zemalja na pridržavanje međunarodnih trgovinskih pravila”; „(b) potencijal[a] mjera za olakšavanje situacije gospodarskih subjekata u Uniji koji su pogođeni mjerama koje su poduzele treće zemlje”; „(c) dostupnost[i] alternativnih izvora opskrbe za proizvode ili usluge o kojima je riječ kako bi se izbjegao ili umanjio negativan utjecaj na industrije koje se nalaze na nižim pozicijama proizvodnog lanca, na javne naručitelje ili naručitelje ili na krajnje potrošače u Uniji”; „(d) izbjegavanj[a] nerazmjerne upravne složenosti i troškova u primjeni mjera”; i (e) posebni[h] kriterij[a] koji mogu biti ustanovljeni u međunarodnim trgovinskim sporazumima u vezi sa slučajevima iz članka 3.” Uredbe o provedbi.

21. Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi, prema bilješci GU-a za trgovinu od 26. ožujka 2020., da je, u okviru postupka prikupljanja informacija iz članka 9. Uredbe o provedbi, „ocjena različitih navoda dionika uzimala u obzir relevantne kriterije u skladu s Uredbom o provedbi, to jest prethodno navedene kriterije [(b)] i [(c)]. Komisija se prilikom odabira proizvoda ponajprije vodila tim kriterijima. Budući da su predviđene mjere carine koje se primjenjuju na granici, ispunjen je uvjet iz točke [(d)]. Kriterij [(e)] nije primjenjiv jer Sporazumom WTO-a o zaštitnim mjerama nisu ustanovljeni dodatni posebni kriteriji pored bitne istovjetnosti. Kriterij [(a)] nije primjenjiv na ovaj slučaj jer je relevantan za druge situacije predviđene Uredbom o provedbi.” [19].

22. Pobijana uredba stupila je na snagu 6. travnja 2020. [20].

23. Europska unija obavijestila je 7. travnja 2020. Vijeće za trgovinu robom WTO-a o mjerama uvedenima pobijanom uredbom u skladu s člankom 8. stavkom 2. Sporazuma WTO-a o zaštitnim mjerama [21].

24. Nakon što su Sjedinjene Američke Države 31. listopada 2021. najavile suspenziju svojih mjera za razdoblje do 31. prosinca 2023., Komisija je također suspendirala mjere uvedene pobijanom uredbom do 31. prosinca 2023. [22].

## *B. Pobijana presuda*

25. Mehaničke metalne upaljače „otporne na vjetar”, koje društvo Zippo Manufacturing Co. proizvodi u Sjedinjenim Američkim Državama, društvo Zippo GmbH uvozi u Europsku uniju pod oznakom KN 9613 80 00 (u daljnjem tekstu: dotični proizvod). Ta oznaka KN obuhvaćena je pobijanom uredbom.

26. Zippo je 30. lipnja 2020. podnio tužbu za poništenje pobijane uredbe.

[19] Taj je dokument registriran pod referentnom oznakom Ares(2020)1798978 te ga je Zippo priložio svojoj replici pred Općim sudom.

[20] Vidjeti članak 3. pobijane uredbe.

[21] Vidjeti WTO, Odbor za zaštitne mjere, *Immediate notification under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards*, G/SG/N/12/EU/2, str. 1.

[22] Članak 2. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2021/2083 od 26. studenoga 2021. o suspenziji mjera trgovinske politike u pogledu određenih proizvoda podrijetlom iz Sjedinjenih Američkih Država uvedenih provedbenim uredbama (EU) 2018/886 i (EU) 2020/502 (SL 2021., L 426, str. 41.)

27. Opći je sud 18. listopada 2023. donio pobijanu presudu kojom je poništio pobijanu uredbu u dijelu u kojem se odnosi na proizvode obuhvaćene oznakom KN 9613 80 00 uz obrazloženje da Komisija u postupku koji je rezultirao donošenjem te uredbe nije poštovala Zippovo pravo na saslušanje.

28. Ta je presuda u biti strukturirana na sljedeći način.

29. Kad je riječ o dopuštenosti, Opći je sud razmotrio samo situaciju društva Zippo Manufacturing Co [23].

30. Kao prvo, objasnio je da se pobijana uredba osobno odnosi na društvo Zippo Manufacturing Co. zbog „skup[a] činjeničnih i pravnih sastavnih elemenata posebne situacije koja [ga] izdvaja […] od svih ostalih gospodarskih subjekata” [24]. Kao drugo, Opći je sud smatrao da se pobijana uredba izravno odnosi na društvo Zippo Manufacturing Co., među ostalim, zato što utječe na pravo tog društva na pristup tržištu Unije [25]. Kao treće, taj je sud smatrao da to društvo, unatoč suspenziji pobijane uredbe, i dalje ima pravni interes za njezino pobijanje, kako bi se izbjeglo ponavljanje bilo koje navodne nezakonitosti u budućnosti [26].

31. Kad je riječ o meritumu, Opći je sud odmah razmotrio peti tužbeni razlog, u okviru kojeg je Zippo tvrdio da je Komisija povrijedila načelo dobre uprave [27].

32. Kao prvo, taj je sud ocijenio Zippov tužbeni razlog u odnosu na zahtjeve utvrđene člankom 9. Uredbe o provedbi. Smatrao je da ta odredba ne obvezuje Komisiju da obavijesti relevantne dionike o postupku prikupljanja informacija putem obavijesti u *Službenom listu Europske unije*, nego da je dovoljno da se obavijest o tom postupku objavi na mrežnoj stranici GU-a za trgovinu [28].

33. Kao drugo, Opći je sud istaknuo da pravo na dobru upravu uključuje samostalno pravo svake osobe da bude saslušana prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi mogla nepovoljno utjecati na nju. U tom se pogledu pozvao na članak 41. stavak 2. točku (a) Povelje [29]. Prema mišljenju tog suda, mjere za ponovno postizanje ravnoteže uvedene na temelju članka 4. Uredbe o provedbi „namijenjene [su] tomu da stvaraju negativne gospodarske posljedice na djelatnost poduzetnika iz SAD-a koji u Uniju izvoze proizvode na koje se te mjere primjenjuju” [30]. Stoga, takva mjera, „čak i ako nije donesena u pojedinačnom postupku protiv poduzetnikâ izvoznikâ proizvoda na koje se ta mjera odnosi, može predstavljati mjeru koja može nepovoljno utjecati na interese navedenih poduzetnika”, tako da „se ne može isključiti” da se ti poduzetnici mogu pozvati na pravo na saslušanje [31].

[23] Vidjeti točke 44. i 45. pobijane presude.

[24] Točke 30. i 31. pobijane presude

[25] Točka 41. pobijane presude

[26] Točka 47. pobijane presude

[27] Opći sud nije odlučio o preostalim četirima Zippovim tužbenim razlozima, odnosno, kao prvo, o povredi načela proporcionalnosti; kao drugo, o povredi načela nediskriminacije i jednakog postupanja; kao treće, o očitoj pogrešci u ocjeni koja se tiče prava i činjenica zbog toga što rasuđivanje koje se odnosilo na odabir dotičnog proizvoda nije bilo pravilno obrazloženo; i, kao četvrto, o očitoj pogrešci u ocjeni koja se tiče prava u vezi s obvezama Europske unije u okviru WTO-a.

[28] Vidjeti u tom smislu točke 53. do 58. pobijane presude.

[29] Vidjeti u tom smislu točke 59. do 63. pobijane presude.

[30] Vidjeti u tom smislu točke 67. do 71. pobijane presude.

[31] Vidjeti točke 72. i 73. pobijane presude.

34. Opći je sud istodobno smatrao da članak 9. Uredbe o provedbi ne predstavlja provedbu prava na saslušanje, u mjeri u kojoj se njime predviđa Komisijina obveza da prikuplja informacije i stavove o gospodarskim interesima Europske unije u vezi s određenom robom ili određenim uslugama, a ne informacije o pojedinačnim interesima poduzetnikâ na koje predložene mjere Unije nepovoljno utječu [32].

35. Uzimajući u obzir te pretpostavke i s obzirom na to da je Komisija znala da bi mjere uvedene pobijanom uredbom mogle nepovoljno utjecati na Zippo, Opći je sud zaključio da je Komisija toj stranci trebala omogućiti da bude saslušana u okviru postupka donošenja pobijane uredbe [33].

36. Naposljetku, Opći je sud smatrao da je povreda prava na saslušanje mogla utjecati na ishod postupka. Smatrao je da se „ne može […] isključiti da bi pobijana uredba imala drukčiji sadržaj" da je Zippu bilo omogućeno da se koristi pravom na saslušanje [34].

37. S obzirom na prethodno navedeno, Opći je sud prihvatio peti tužbeni razlog i poništio pobijanu uredbu a da nije ispitao ostale tužbene razloge.

### *C. Postupak pred Sudom*

38. Žalbom podnesenom 26. prosinca 2023. Komisija od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, odbije peti tužbeni razlog koji se odnosi na povredu načela dobre uprave i naloži Zippu snošenje troškova.

39. Zippo od Suda zahtijeva da odbije žalbu i, podredno, da predmet vrati Općem sudu na ponovno suđenje te da Komisiji naloži snošenje troškova.

40. I Komisija i Zippo iskoristili su svoja prava na repliku i odgovor na repliku. Rasprava nije održana.

## III. Analiza

41. Sud je zatražio da se u svojem mišljenju usredotočim na prvi žalbeni razlog. U okviru tog žalbenog razloga Komisija tvrdi da je Opći sud pogriješio kada je zaključio da je povrijedila Zippovo pravo na saslušanje, kako ono proizlazi iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje [35].

42. Komisijin žalbeni razlog podijeljen je na tri dijela. U okviru prvog dijela Komisija tvrdi da Opći sud nije uzeo u obzir činjenicu da se članak 41. stavak 2. točka (a) Povelje ne primjenjuje na mjere opće primjene. U okviru drugog dijela ističe da pobijana uredba nije „pojedinačna mjera". Naposljetku, u okviru trećeg dijela ističe da, čak i da je Zippo imao pravo na saslušanje u vezi s donošenjem pobijane uredbe, to je pravo poštovano postupkom prikupljanja informacija koji se provodi u skladu s člankom 9. Uredbe o provedbi.

[32] Vidjeti u tom smislu točku 67. pobijane presude.

[33] Vidjeti u tom smislu točke 74. do 77. pobijane presude.

[34] Vidjeti u tom smislu točke 87. do 90. pobijane presude.

[35] Komisija u okviru prvog žalbenog razloga najprije tvrdi da Zippov peti tužbeni razlog zapravo nije uključivao pravo na saslušanje s obzirom na to da se tim tužbenim razlogom kritizira Komisijin postupak prikupljanja informacija na temelju članka 9. Uredbe o provedbi iz perspektive načela dobre uprave, kako je utvrđeno u članku 41. Povelje. Međutim, Komisija ne prigovara izričito Općem sudu da je o Zippovu petom tužbenom razlogu odlučio *ultra petita*. U svakom slučaju, široko tumačenje tog tužbenog razloga omogućuje tumačenje Zippovih argumenata na način da se njima ističe povreda prava na saslušanje, s obzirom na to da Zippo tvrdi da ga je Komisija trebala pojedinačno obavijestiti zbog toga što su predmetne mjere na njega usmjerene.

43. Slijedit ću Komisijinu strukturu i redom razmotriti argumente iz tri dijela tog žalbenog razloga (dio A). Iako ću predložiti Sudu da prihvati sva tri dijela, zaključit ću da stanje postupka ne dopušta donošenje konačne odluke i da bi, slijedom toga, predmet trebalo vratiti Općem sudu na ponovno suđenje (dio B).

## *A. Prvi žalbeni razlog*

### *1. Prvi dio: članak 41. stavak 2. točka (a) Povelje ne primjenjuje se na mjere opće primjene*

44. Komisija smatra da, iako je Opći sud pravilno utvrdio da je područje primjene članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje ograničeno na pojedinačne mjere [36], taj je zahtjev propustio primijeniti na postupak koji je rezultirao donošenjem pobijane uredbe s obzirom na to da taj akt prava Unije nije pojedinačna mjera u smislu te odredbe [37].

45. Zippo pak smatra da Opći sud nije zanemario zahtjev koji se odnosi na pojedinačnu mjeru, kako proizlazi iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje, i da se u pobijanoj presudi ne navodi suprotno.

46. Iako se slažem sa Zippovim mišljenjem da to u pobijanoj presudi nije izričito navedeno, Komisija je u pravu kada je riječ o tome da je Opći sud, čini se, protumačio i primijenio članak 41. stavak 2. točku (a) Povelje kao da njime predviđen zahtjev koji se odnosi na pojedinačnu mjeru ne postoji, tako da se čini da je taj sud zaključio da bi nepovoljan utjecaj na osobu bio dovoljan za nastanak prava na saslušanje [38].

47. Taj je pristup očito pogrešan.

48. Već iz teksta članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje i relevantne sudske prakse [39] proizlazi da se pravo na saslušanje iz te odredbe primjenjuje pod dvama uvjetima: kao prvo, da je riječ o pojedinačnoj mjeri koja se donosi u upravnom postupku koji se vodi protiv neke osobe i, kao drugo, da bi mjera koja se donosi mogla nepovoljno utjecati na tu osobu.

49. Sud je na temelju te logike presudio da se pravo na saslušanje, kako proizlazi iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje, primjenjuje samo u postupku u kojem uprava donosi pojedinačnu mjeru u odnosu na određenu osobu, a ne u postupku u kojem se donosi mjera opće primjene [40].

50. Postoje važni politički razlozi zbog kojih je to ograničenje opravdano: većina, ako ne i sve mjere opće primjene, vjerojatno će na neki način nepovoljno utjecati na barem jednu fizičku ili pravnu osobu, neovisno o tome može li se njezin identitet unaprijed utvrditi ili ne. Iako, kao što

36 Vidjeti točku 61. pobijane presude.

37 Kako bi potkrijepila taj argument, Komisija se u žalbi poziva na točke 63., 65., 73. i 91. pobijane presude.

38 Vidjeti točke 63., 65. i 67. te 72. do 74. pobijane presude.

39 Vidjeti Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima u vezi s člankom 41., koja se odnose, među ostalim, na presude od 21. studenoga 1991., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, t. 14.) i od 6. prosinca 1994., Lisrestal i dr./Komisija (T-450/93, EU:T:1994:290, t. 42.) (potvrđena u žalbenom postupku presudom od 24. listopada 1996., Komisija/Lisrestal i dr., C-32/95 P, EU:C:1996:402, t. 21. i slj.).

40 Vidjeti presudu od 17. ožujka 2011., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 49.) (kojom se odbija primjena prava na saslušanje iz članka 41. Povelje u pogledu mjera opće primjene u području zajedničke ribarstvene politike). Vidjeti također presudu od 22. lipnja 2023., Arysta LifeScience Great Britain/Komisija (C-259/22 P, neobjavljena, EU:C:2023:513, t. 49. i 50.) te, po analogiji, kad je riječ o zakonodavnim mjerama, presudu od 14. listopada 1999., Atlanta/Europska zajednica (C-104/97 P, EU:C:1999:498, t. 35. do 38.).

to također tvrdi Komisija, institucije Unije moraju uzeti u obzir utjecaj koji takve mjere mogu imati na fizičke ili pravne osobe, one nisu dužne uzeti u obzir posebne okolnosti u kojima se nalaze te osobe.

51. Stoga, činjenica da na neku osobu općenito utječe takva mjera ne može biti dovoljna za nastanak prava na saslušanje, kako proizlazi iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje.

52. Kao što to Komisija pravilno tvrdi, suprotno – odnosno priznavanje prava na saslušanje svakoj osobi na koju bi mogla utjecati mjera opće primjene – u praksi ne bi moglo funkcionirati.

53. Međutim, čak i kad bi se mogao pronaći način da se to provede, bilo bi nemoguće identificirati i obavijestiti sve osobe na koje utječe mjera opće primjene kako bi ih se saslušalo.

54. To je tako u području zajedničke trgovinske politike jer, kao što je to Komisija objasnila u odgovoru na pitanja koja je Opći sud postavio strankama, ona uopće ne raspolaže popisom uvoznika određenog proizvoda. Ona nema ni pristup pojedinačnim podacima koji bi mogli omogućiti identifikaciju osoba koje bi mogle biti pogođene takvim mjerama.

55. Iz toga slijedi da „pojedinačno" pravo na saslušanje, kako proizlazi iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje, i zbog pravnih i zbog praktičnih razloga može nastati samo kad je riječ o pojedinačnim mjerama [41].

56. Stoga prvi dio prvog žalbenog razloga treba prihvatiti.

### *2. Drugi dio: pobijana uredba nije „pojedinačna mjera"*

57. Komisija nadalje tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je zaključio da pobijana uredba u odnosu na Zippo predstavlja pojedinačnu mjeru u smislu članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje.

58. Slažem se s Komisijom.

59. Kao prvo, pobijana mjera je uredba, akt koji se, na temelju članka 288. drugog stavka UFEU-a, općenito primjenjuje na sve subjekte prava Unije.

60. Međutim, Zippo je u pravu kada tvrdi, u biti, da sâm taj oblik ne isključuje mogućnost da bi pobijana uredba mogla sadržavati pojedinačne odluke u pogledu određenih osoba, tako da bi na nju moglo biti primjenjivo pravo na saslušanje, kako proizlazi iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje [42].

[41] To, međutim, ne sprečava zakonodavca Unije ili čak Komisiju da prilikom izvršavanja delegiranih ovlasti odabere da osobama na koje utječe opća mjera prizna pravo na saslušanje; vidjeti u tom pogledu presudu od 22. lipnja 2023., Arysta LifeScience Great Britain/Komisija (C-259/22 P, neobjavljena, EU:C:2023:513, t. 51.). Za primjere iz područja zajedničke trgovinske politike vidjeti članak 5. stavak 10., članak 6. stavak 5. i članak 21. stavak 3. Uredbe (EU) 2016/1036 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti od dampinškog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije (SL 2016., L 176, str. 21.) te članke 4. i 15. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 1083/2013 od 28. kolovoza 2013. o utvrđivanju pravila u pogledu postupaka privremenog opoziva carinskih povlastica i usvajanju općih zaštitnih mjera iz Uredbe (EU) br. 978/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o primjeni sustava općih carinskih povlastica (SL 2013., L 293, str. 16.).

[42] Vidjeti po analogiji presudu od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija (C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 42. do 44.) (u kojoj se objašnjava da za kvalifikaciju akta u načelu nije relevantno ispunjava li on ili ne određene formalne zahtjeve, nego da treba razmotriti bit pobijane mjere i namjeru njezina donositelja).

61. To je slučaj, na primjer, u područjima antidampinških mjera i mjera ograničavanja, u kojima Komisija i Vijeće Europske unije donose uredbe s ciljem uvođenja određenih mjera protiv fizičkih ili pravnih osoba *ad nominem*. Naime, iako se takve mjere općenito donose u obliku uredbe, one za određene fizičke i pravne osobe imaju obilježja odluke s obzirom na to da odražavaju konačno stajalište institucija Unije slijedom upravnog postupka u vezi s njihovom konkretnom situacijom [43].

62. Zbog toga se te fizičke i pravne osobe mogu pozivati na pravo na saslušanje kao da su adresati te uredbe, čak i kada relevantno sekundarno pravo Unije ne predviđa tu mogućnost [44].

63. Međutim, pobijana uredba je drukčija.

64. Ona objektivno utvrđuje situacije i proizvodi pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba [45].

65. U ovom se slučaju primjenjuje na sav uvoz iz Sjedinjenih Američkih Država koji je obuhvaćen oznakom KN 9613 80 00.

66. U tu svrhu, pobijana uredba ne upotrebljava informacije o poslovnim aktivnostima nijedne od fizičkih ili pravnih osoba na koje utječe.

67. Također nije usmjerena protiv ponašanja određenog poduzetnika [46] niti je upućena Zippu [47].

68. Naprotiv, kao što je to sam Opći sud objasnio, pobijana uredba općenito ima za cilj izvršiti pritisak na Sjedinjene Američke Države da izmijene svoju praksu [48].

69. Zippo ne može tvrditi da je pobijana uredba, kao takva, pojedinačna mjera koja mu je upućena i da mu je stoga trebalo dodijeliti pravo na saslušanje prije njezina donošenja.

[43] Vidjeti osobito, u području antidampinga, presudu od 29. ožujka 1979., NTN Toyo Bearing i dr./Vijeće (113/77, EU:C:1979:91, t. 8.) (u kojoj se objašnjava da je antidampinška uredba pojedinačna za proizvođače izvoznike dotičnog proizvoda čiji su podaci korišteni tijekom ispitnog postupka). Vidjeti također presudu od 21. veljače 1984., Allied Corporation i dr./Komisija (239/82 i 275/82, EU:C:1984:68, t. 11. i 12.) (u čijoj se točki 12. navodi da se „mjere kojima se uvode antidampinške pristojbe mogu izravno i osobno odnositi na one proizvođače i izvoznike koji mogu dokazati da su bili identificirani u mjerama Komisije ili Vijeća odnosno da su bili obuhvaćeni pripremnim ispitnim postupcima"). U području mjera ograničavanja vidjeti osobito presude od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 241. do 244.) i od 23. travnja 2013., Gbagbo i dr./Vijeće (C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, t. 56.) (pri čemu se u potonjoj objašnjava da „istodobno, nalikuju i mjerama opće primjene, s obzirom na to da se njima kategoriji općenito i apstraktno određenih adresata zabranjuje, među ostalim, stavljanje na raspolaganje financijskih sredstava i gospodarskih izvora osobama i subjektima čija se imena nalaze na popisima iz njihovih priloga, i skupu pojedinačnih odluka koje utječu na te osobe i subjekte").

[44] Vidjeti, na primjer, presudu od 27. lipnja 1991., Al-Jubail Fertilizer/Vijeće (C-49/88, EU:C:1991:276, t. 17.) (u kojoj se priznaje nužnost priznavanja prava na saslušanje čak i u slučaju kada predmetno primjenjivo zakonodavstvo Unije ne predviđa tu mogućnost).

[45] Vidjeti po analogiji presudu od 6. listopada 1982., Alusuisse Italia/Vijeće i Komisija (307/81, EU:C:1982:337, t. 9.) (u kojoj se objašnjava da se antidampinška uredba općenito primjenjuje na uvoz svih proizvoda iz određene zemlje, uz određene iznimke u pogledu svih osoba koje u njoj nisu izričito navedene kao osobe koje podliježu plaćanju određene posebne pristojbe).

[46] Vidjeti točku 69. (u kojoj se objašnjava da predmetne mjere za ponovno postizanje ravnoteže nisu usmjerene protiv Zippa) i točku 72. (u kojoj se utvrđuje da te mjere „ni[su] donesen[e] u pojedinačnom postupku protiv poduzetnikâ izvoznikâ proizvoda na koje se taj postupak odnosi") pobijane presude.

[47] Vidjeti, *ex multis*, presudu od 1. listopada 2009., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Vijeće (C-141/08 P, EU:C:2009:598, t. 83. i navedenu sudsku praksu) (u kojoj se objašnjava da pravo na saslušanje zahtijeva da se adresatima odluka koje znatno utječu na njihove interese omogući da učinkovito izraze svoja stajališta).

[48] Vidjeti točku 29. pobijane presude.

70. Nijedna presuda na koju se pozvao Opći sud ne omogućuje izvođenje suprotnog zaključka [49].

71. Činjenica da je provedba postupka za donošenje pobijane uredbe dovela do toga da je Komisija identificirala osobu na čije interese ona može nepovoljno utjecati [50] ili da je ta institucija znala da dotični proizvod spada u kategorije proizvoda na koje se odnosi taj akt [51] – što je usto doznala na vlastitu inicijativu [52] – ne znači da je pobijana uredba bila donesena u okviru postupka koji se vodio protiv Zippa ili u odnosu na njega.

72. Te činjenice same po sebi ne čine pobijanu uredbu pojedinačnom mjerom u smislu koji se zahtijeva za primjenu članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje.

73. Doista, bilo bi zabrinjavajuće da Komisija ne poznaje situaciju i glavne sudionike na američkom tržištu u području u kojem je odlučila uvesti mjere za ponovno postizanje ravnoteže jednostavno zato što takve mjere, u skladu s Uredbom o provedbi, moraju biti, među ostalim, odabrane i osmišljene tako da potiču treće zemlje na poštovanje postojećih međunarodnih trgovinskih pravila [53].

74. Iz toga slijedi da je Komisija u pravu kada tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku kada je zaključio da pobijana uredba u odnosu na Zippo predstavlja „pojedinačnu mjeru" u smislu članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje.

75. Taj zaključak nije doveden u pitanje Zippovim argumentom prema kojem bi bilo kontradiktorno, s jedne strane, priznati dopuštenost predmetne tužbe i, s druge strane, negirati primjenjivost prava na saslušanje.

76. U tom pogledu dovoljno je istaknuti da je Sud već imao priliku pojasniti da činjenica da se mjera opće primjene izravno i osobno odnosi na stranku ne znači da je toj stranci moralo biti omogućeno da je se sasluša u okviru postupka u kojem je donesena [54].

77. Kao što je to Komisija pravilno istaknula, kako bi se osobi priznalo pravo na saslušanje na temelju članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje, nije dovoljno da se mjera osobno odnosi na tu osobu. Predmetni postupak također mora rezultirati „pojedinačnom mjerom".

[49] Kao što to pravilno ističe Komisija, svi predmeti koje Opći sud navodi u točkama 61. do 65. pobijane presude odnosili su se na situacije u kojima je bila riječ o pojedinačnim postupcima. Stoga nijedna od tih presuda ne podupire tezu prema kojoj je samo postojanje nepovoljnog utjecaja dovoljno za nastanak prava na saslušanje. Tako se presuda od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) odnosila na pojedinačni postupak vraćanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom; presuda od 4. lipnja 2020., ESVD/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444) odnosila se na pojedinačnu odluku o premještaju u interesu službe člana privremenog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje; presuda od 21. prosinca 2021., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/SRB (C-934/19 P, EU:C:2021:1042) odnosila se na odluku o sanaciji društva Banco Popular, koja je dakle nedvojbeno bila upućena toj pravnoj osobi, a koju je osporavala treća osoba koja stoga nije imala pravo na saslušanje; i naposljetku, presuda od 18. lipnja 2014., Španjolska/Komisija (T-260/11, EU:T:2014:555) odnosila se na odluku upućenu Kraljevini Španjolskoj.

[50] Točka 74. pobijane presude.

[51] Točka 75. pobijane presude.

[52] T. 76. pobijane presude.

[53] Vidjeti uvodnu izjavu 8. pobijane uredbe.

[54] Vidjeti presudu od 14. listopada 1999., Atlanta/Europska zajednica (C-104/97 P, EU:C:1999:498, t. 34. i 35.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mischa u predmetu Atlanta/Europska zajednica (C-104/97 P, EU:C:1999:234, t. 57. do 70.) (u kojem se objašnjava da se situacija pojedinca na kojeg se mjera izravno i osobno odnosi razlikuje od situacije u kojoj za pojedinca nastaju prava obrane, s obzirom na to da je u potonjem slučaju veza s mjerom specifična i odnosi se samo na pojedinačnu situaciju osobe o kojoj je riječ) i presude od 11. rujna 2002., Pfizer Animal Health/Vijeće (T-13/99, EU:T:2002:209, t. 487.) i od 13. rujna 2023., Venezuela/Vijeće (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

78. To se može objasniti različitim svrhama koje imaju uvjeti za priznavanje aktivne procesne legitimacije iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i uvjeti za priznavanje (pojedinačnog) prava na saslušanje iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje. S jedne strane, svrha priznavanja aktivne procesne legitimacije fizičkoj odnosno pravnoj osobi pred sudovima Unije je omogućiti osobi na koju mjera nepovoljno utječe da osporava njezinu pravnu valjanost. S druge strane, svrha prava na saslušanje je omogućiti osobi da spriječi da se u odnosu na nju donese odluka, kada bi ta odluka nepovoljno utjecala na njezinu osobnu situaciju [55].

79. Stoga, kako bi joj se dao pristup sudovima Unije, dovoljno je da mjera individualizira dotičnu osobu, čak i ako ta mjera nije donesena imajući na umu tu osobu.

80. Suprotno tomu, kako bi joj se priznalo pravo na saslušanje u okviru upravnog postupka, taj se postupak mora voditi s ciljem rješavanja pojedinačne situacije dotične osobe i rezultirati aktom koji na nju može nepovoljno utjecati.

81. Stoga je Komisija pravilno tvrdila da utvrđenje da se mjera opće primjene osobno odnosi na fizičku ili pravnu osobu ne znači nužno da je predmetna mjera „pojedinačna mjera" u smislu članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje.

82. Slijedom toga, drugi dio prvog žalbenog razloga također treba prihvatiti.

### *3. Treći dio: pravo na saslušanje poštovano je u postupku provedenom na temelju članka 9. Uredbe o provedbi*

83. U okviru trećeg dijela Komisija u biti tvrdi da, čak i kada bi pravo na saslušanje iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje bilo primjenjivo u ovom slučaju, to bi pravo bilo poštovano postupkom prikupljanja informacija provedenim u skladu s člankom 9. Uredbe o provedbi.

#### *a) Dopuštenost*

84. Zippo je u svojem odgovoru osporavao dopuštenost tog Komisijina argumenta. Smatra da Komisija u tom dijelu žalbe nije dovoljno precizno identificirala relevantne točke pobijane presude. Komisijina žalba u tom dijelu stoga ne ispunjava zahtjeve iz članka 169. stavka 2. Poslovnika Suda. Tom se odredbom zahtijeva da „žalbeni razlozi i argumenti precizno navode dijelove obrazloženja odluke Općeg suda koji se pobijaju".

85. Ne slažem se s time.

86. Kao što to Komisija objašnjava, taj se postupovni zahtjev ne smije shvatiti previše formalistički, tako da se njime u svakom slučaju zahtijeva navođenje konkretnih točaka pobijane presude.

87. Svrha članka 169. stavka 2. Poslovnika jest omogućiti Sudu da provede nadzor zakonitosti akta prava Unije [56].

[55] Vidjeti u tom smislu presudu od 4. lipnja 2020., ESVD/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, t. 69. i navedenu sudsku praksu) (u kojoj se objašnjava da je „njegov […] cilj […] omogućiti nadležnom tijelu da ispravi pogrešku ili dotičnoj osobi da iznese informacije koje se odnose na njezinu osobnu situaciju, koje idu za tim u smislu da se odluka donese, da se ne donese ili da ima ovakav ili onakav sadržaj").

[56] Vidjeti, *ex multis*, presudu od 10. rujna 2024., Google i Alphabet/Komisija (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726, t. 63.).

88. Kao takva, ta je odredba izraz članka 256. stavka 2. UFEU-a i članka 58. Statuta Suda Europske unije, kojima se zahtijeva da Sud prilikom izvršavanja svoje nadležnosti u stadiju žalbe može razumjeti predmet spora.

89. Taj je zahtjev ispunjen kada se u žalbenim razlozima i argumentima koji se navode u žalbi iznose elementi pobijane presude čije se ukidanje traži [57].

90. Kao što je to Sud priznao, to se može postići bilo izričitim identificiranjem točaka obrazloženja pobijane presude koje se osporavaju bilo „citiranjem ili ponavljanjem elemenata iz tih točaka, zbog čega ih je moguće identificirati" [58].

91. U ovom slučaju, Komisija u okviru trećeg dijela prvog žalbenog razloga ne samo da objašnjava, u biti, da osporava zaključak Općeg suda prema kojem članak 9. Uredbe o provedbi ne predstavlja provedbu prava na saslušanje, kako proizlazi iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje, nego također precizno navodi točke pobijane presude čije ukidanje traži [59].

92. Iz toga slijedi da je žalba u skladu s člankom 169. stavkom 2. Poslovnika te Zippov argument o nedopuštenosti stoga treba odbiti.

*b) Meritum*

93. Opći je sud u točki 67. pobijane presude zaključio da „kada poduzetnik, na čije bi interese mogle nepovoljno utjecati mjere predviđene provedbenim aktom koji je Komisija donijela u skladu s člankom 4. stavkom 1. [Uredbe o provedbi], nije sudjelovao u takvom prikupljanju informacija, ne može se smatrati da njegovo pravo na saslušanje, kako je zajamčeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje, nije povrijeđeno samo zato što je Komisija ispunila svoju obvezu organizacije navedenog prikupljanja, u skladu s člankom 9. stavkom 1. te uredbe." [60].

94. Komisija osporava takvo tumačenje članka 9. Uredbe o provedbi smatrajući da takvo tumačenje te odredbe od strane Općeg suda može potaknuti dionike na to da ne sudjeluju u postupcima prikupljanja informacija, poput onog koji je proveden u ovom slučaju, kako bi naknadno osporavali valjanost akta prava Unije donesenog u takvom postupku zbog povrede pravâ obrane.

95. Kao što sam to već objasnila u točki 49. ovog mišljenja, pravo na saslušanje u okviru postupka donošenja mjera opće primjene, kao što je to slučaj s pobijanom uredbom, ne može se temeljiti na članku 41. stavku 2. točki (a) Povelje.

[57] Vidjeti u tom smislu presudu od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

[58] Vidjeti presudu od 21. prosinca 2021., Aeris Invest/SRB (C-874/19 P, EU:C:2021:1040, t. 51.).

[59] Vidjeti točke 73. i 74. žalbe u kojima se osporavaju točke 67., 85. i 86. pobijane presude. Vidjeti također str. 3. replike, na kojoj Komisija smatra da iz njezine žalbe proizlazi da se izravno osporavaju i točke 91. i 92. pobijane presude.

[60] Točka 67. pobijane presude

96. S obzirom na navedeno, u sustavu koji se temelji na načelu participativne demokracije [61], u kojem se subjektima na koje bi mjere opće primjene koje donosi uprava mogle utjecati mora omogućiti da izraze svoje interese i zabrinutosti [62], ta se mogućnost može pružiti u nekoj vrsti postupka prikupljanja informacija koji prethodi donošenju takvih mjera, poput onog predviđenog člankom 9. Uredbe o provedbi.

97. Opći sud u pobijanoj presudi nije istaknuo nijedan problem u pogledu transparentnosti i otvorenosti tog postupka, u dijelu u kojem je bio organiziran u vezi s donošenjem pobijane uredbe [63].

98. Ni Zippo nije osporavao taj zaključak u protužalbi.

99. Stoga se može zaključiti da je u ovom slučaju poštovano pravo na saslušanje u postupcima koji su rezultirali donošenjem mjera opće primjene, u mjeri u kojoj se može smatrati da takvo pravo postoji u pravu Unije neovisno o članku 41. stavku 2. točki (a) Povelje.

100. Okolnost da Zippo nije sudjelovao u tom postupku prikupljanja informacija, iako je o njegovu postojanju bio obaviješten objavom na mrežnoj stranici GU-a za trgovinu, ne dovodi u pitanje taj zaključak.

101. Da je Zippo sudjelovao u tom postupku, mogao je istaknuti argumente za koje tvrdi da su mogli utjecati na sadržaj pobijane uredbe, odnosno „da su u trenutku donošenja pobijane uredbe mjere za ponovno postizanje ravnoteže predviđene u pogledu njihovih proizvoda bile najstroži oblik predviđenih mjera za ponovno postizanje ravnoteže, kako u pogledu njihova opsega tako i u pogledu njihova iznosa, u odnosu na one koje su se odnosile na druge industrije iz SAD-a”, „osobito strog karakter mjere koja se odnosi na samo jednog poduzetnika i na njega u cijelosti prebacuje posljedicu mjera za ponovno postizanje ravnoteže o kojima je riječ, ili pak činjenicu da njihovi proizvodi nisu povezani s proizvodima na koje se odnose zaštitne mjere Sjedinjenih Američkih Država, tako da mjere koje je poduzela Komisija stoga ne mogu kompenzirati učinke navedenih zaštitnih mjera” i „da je Komisija, time što se posebno usmjerila na njih, donijela diskriminatornu mjeru, iako je imala mogućnost izabrati druge proizvode koji bi se odnosili na više poduzetnika i pravednije raspodijeliti mjere za ponovno postizanje ravnoteže o kojima je riječ” [64].

102. Stoga, čak i kad bi bilo točno da je Zippo imao neku vrstu „općeg” prava na saslušanje prije nego što je Komisija donijela akt opće primjene – izvan područja primjene članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje – Komisija u ovom slučaju to pravo nije povrijedila.

103. Slijedom navedenog, predlažem Sudu da prihvati i treći dio prvog žalbenog razloga te, zajedno s njim, prvi žalbeni razlog u cijelosti.

[61] Vidjeti članak 11. stavak 1. UEU-a koji propisuje da „institucije građanima i predstavničkim udrugama na odgovarajući način omogućuju da objave i javno razmijene svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije.”

[62] Vidjeti u tom pogledu Radni dokument službi Komisije, Smjernice za bolju regulativu (SWD(2021) 305 *final*, poglavlje 2. točka 1.), u kojem Komisija objašnjava da, na temelju članka 11. UEU-a, „Komisija ima dužnost provesti opsežna savjetovanja sa zainteresiranim stranama kako bi osigurala dosljednost i transparentnost djelovanja Unije. Savjetovanje s dionicima važan je način prikupljanja dokaza u prilog oblikovanju politika”. Vidjeti i Komunikaciju Komisije Put prema ojačanoj kulturi savjetovanja i dijaloga – Opća načela i minimalni standardi za savjetovanje sa zainteresiranim stranama koje provodi Komisija (COM (2002.) 704 *final*, str. 15. i 16.), u kojoj se utvrđuju minimalni standardi za savjetovanje kada „Komisija želi potaknuti vanjske zainteresirane strane na doprinos oblikovanju svojih politika prije donošenja odluke”.

[63] Vidjeti točke 53. do 58. pobijane presude.

[64] Točka 88. pobijane presude

### *B. Posljedice*

104. Na temelju članka 61. Statuta Suda Europske unije, Sud može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

105. U ovom predmetu taj uvjet nije ispunjen.

106. Opći je sud u pobijanoj presudi ispitao samo Zippov peti tužbeni razlog.

107. Zbog navedenih razloga smatram da taj tužbeni razlog nije osnovan. Stoga ga valja odbiti.

108. Međutim, budući da Opći sud nije ispitao prva četiri tužbena razloga koja je Zippo istaknuo u prilog svojoj tužbi, a koji se odnose na osnovanost pobijane uredbe i, djelomično, na ispitivanje koje uključuje složenu činjeničnu ocjenu [65], Sud ne raspolaže svim elementima potrebnima za donošenje konačne odluke [66].

109. Slijedom toga, predmet bi trebalo vratiti Općem sudu na ponovno suđenje kako bi odlučio o preostalim tužbenim razlozima i argumentima koji su pred njim istaknuti, a o troškovima odlučiti naknadno.

## IV. Zaključak

110. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da Sud:

– ukine presudu od 18. listopada 2023., Zippo Manufacturing i Zippo/Komisija (T-402/20, EU:T:2023:640);

– odbije peti tužbeni razlog kao neosnovan;

– vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje kako bi odlučio o preostalim tužbenim razlozima i argumentima koji su pred njim istaknuti; i

– odredi da će se o troškovima odlučiti naknadno.

[i] Nakon prvotne objave ovog teksta na internetu, u njegove točke 3. i 9. unesena je jezična izmjena.

[65] Vidjeti na primjer prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti u odabiru dotičnog proizvoda. Taj tužbeni razlog zahtijeva da se provede ocjena jesu li mjere bile prikladne i nužne te je li njima prekoračeno ono što je bilo nužno za postizanje cilja koji se njima htio postići.

[66] Vidjeti po analogiji presudu od 25. siječnja 2022., Komisija/European Food i dr. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, t. 154. i navedena sudska praksa).