CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
T. ĆAPETA
van 5 juni 2025 [1]

Zaak C-811/23 P

Europese Commissie
tegen
Zippo Manufacturing Co.,

Zippo GmbH

„Hogere voorziening – Gemeenschappelijke handelspolitiek – Verordening (EU) nr. 654/2014 – Maatregelen die door de Verenigde Staten zijn vastgesteld voor de invoer van bepaalde aluminium- en staalproducten – ‚Evenwichtsherstellende' maatregelen in de vorm van aanvullende ad-valoremrechten op bepaalde productcategorieën – Recht om te worden gehoord"

I. Inleiding

1. „Voor mij is invoerheffing het mooiste woord in het woordenboek. Het is mijn favoriete woord", aldus de president van de Verenigde Staten, Donald J. Trump, onlangs. [2]

2. De fascinatie van president Trump voor invoerheffingen gaat terug tot zijn eerste presidentiële termijn, zo niet eerder. In 2018, na zijn inauguratie, legde de Verenigde Staten ad-valoremrechten op ten aanzien van verschillende soorten staalproducten van uiteenlopende oorsprong, waaronder uit de Europese Unie. In reactie daarop heeft de Unie evenwichtsherstellende maatregelen ingesteld in de vorm van aanvullende ad-valoremrechten op bepaalde tariefposten van de gecombineerde nomenclatuur [3] (hierna: „GN").

3. Een van de productcategorieën die in dat geopolitieke spervuur terechtkwam, was GN-code 9613 80 00 („Andere aanstekers"), waarop bij uitvoeringsverordening (EU) 2020/502 [4] (hierna: „bestreden verordening") een aanvullend ad-valoremrecht was opgelegd van 25 %.

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Zie 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] Bijlage I bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1987, L 256, blz. 1).

[4] Uitvoeringsverordening van de Commissie van 6 april 2020 betreffende bepaalde handelspolitieke maatregelen met betrekking tot bepaalde producten van oorsprong uit de Verenigde Staten van Amerika (PB 2020, L 109, blz. 10).

4. In die productcategorie kan de „Zippo”-aansteker, een typisch Amerikaans product, ingedeeld worden. Aldus hebben Zippo Manufacturing Co., Zippo GmbH en Zippo SAS (hierna gezamenlijk: „Zippo”) [5] bij het Gerecht beroep ingesteld tegen de bestreden verordening. Een van hun argumenten was dat zij gehoord hadden moeten worden voordat de bedoelde rechten werden opgelegd.

5. Het Gerecht stemde in met dat argument in het arrest van 18 oktober 2023 (Zippo Manufacturing en Zippo/Commissie, T-402/20, EU:T:2023:640; hierna: „bestreden arrest”).

6. Tegen dat arrest heeft de Europese Commissie een hogere voorziening ingesteld, waarbij zij zich onder meer op het standpunt heeft gesteld dat het recht te worden gehoord, zoals gewaarborgd door artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), in de onderhavige zaak niet van toepassing is. Daar ben ik het mee eens.

II. Achtergrond van de procedure

A. Administratieve procedure

7. De achtergrond van het onderhavige geschil wordt beschreven in de punten 2 tot en met 13 van het bestreden arrest. Het volgende moet hier worden herhaald.

8. Op 2 maart 2018 heeft president Trump onder andere het volgende getwitterd:

„Wij moeten ons land en onze arbeiders beschermen. Onze staalindustrie is er slecht aan toe. ALS JE GEEN STAAL HEBT, HEB JE GEEN LAND!” [6]

9. Op 8 maart 2018 heeft de Verenigde Staten, met ingang van 23 maart 2018 en voor onbeperkte duur, maatregelen vastgesteld in de vorm van een ad-valoremrecht van 25 % voor de invoer van bepaalde staal- en aluminiumproducten uit onder meer de Unie. [7]

10. In reactie op die maatregelen heeft de Commissie op 16 mei 2018 uitvoeringsverordening (EU) 2018/724 [8] gepubliceerd, teneinde in verschillende fasen aanvullende douanerechten te kunnen toepassen op bepaalde producten uit de Verenigde Staten. De gekozen producten die het voorwerp vormen van de GN-codes die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen, omvatten suikermaïs, veenbessen, tabak, make-up, kleding, staalproducten, Bourbon whisky, papier, schoeisel, huishoudelijke artikelen, wasmachines, batterijen, motorvoertuigen, motorrijwielen, vissersvaartuigen en motorboten.

[5] In zijn reactie op de onderhavige hogere voorziening geeft Zippo aan dat Zippo SAS niet meer bestaat.

[6] Zie The American Presidency Project, tweets van 2 maart 2018, te vinden op: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/tweets-march-2-2018.

[7] Zie United States Federal Register, Proclamation 9705 van 8 maart 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-05478. De tarieven in kwestie zijn later uitgesteld tot 1 mei 2018 en vervolgens tot 1 juni 2018; zie United States Federal Register, Proclamation 9711 van 22 maart 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-06425, en Proclamation 9740 van 30 april 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-09841.

[8] Uitvoeringsverordening van de Commissie van 16 mei 2018 betreffende bepaalde handelspolitieke maatregelen met betrekking tot bepaalde producten van oorsprong uit de Verenigde Staten van Amerika (PB 2018, L 122, blz. 14). Voor zover deze producten betrekking hadden op motorrijwielen, werden de toepasselijke rechten het voorwerp van een procedure die uitmondde in het arrest van 21 november 2024, Harley-Davidson Europe en Neovia Logistics Services International/Commissie (C-297/23 P, EU:C:2024:971).

11. Ter zake van de in uitvoeringsverordening 2018/724 genoemde GN-codes heeft de Unie de Raad voor de Handel in goederen van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) op 18 mei 2018 in kennis gesteld van de voorgenomen opschorting van concessies en andere verplichtingen, overeenkomstig artikel 8, lid 2, van de WTO-Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen. [9]

12. Op 24 januari 2020 heeft de Verenigde Staten de invoerheffingen ook van toepassing verklaard op bepaalde afgeleide staal- en aluminiumproducten, welke tarieven vanaf die datum zouden gelden, wederom voor onbeperkte duur. [10]

13. Op 6 maart 2020 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 9 van verordening (EU) nr. 654/2014 (hierna: „handhavingsverordening") [11] de belanghebbende partijen verzocht om een standpunt in te nemen door middel van een bericht op de website van het directoraat-generaal (DG) Handel van de Commissie. [12] Dit proces van het verzamelen van de door het DG Handel gewenste informatie had toen reeds betrekking op onder meer GN-code 9613 80 00. [13]

14. Aan dat proces heeft Zippo niet deelgenomen.

15. Op 7 april 2020 heeft de Commissie de bestreden verordening gepubliceerd.

16. Daarin zet de Commissie uiteen dat, „[n]iettegenstaande de indeling van deze maatregelen als veiligheidsmaatregelen door de Verenigde Staten, het in wezen vrijwaringsmaatregelen [zijn]". [14] Dientengevolge, en omdat bij overleg met de Verenigde Staten geen bevredigende oplossing is bereikt, heeft de Unie op grond van artikel 4, lid 1, van de handhavingsverordening haar recht uitgeoefend om de concessies op te schorten en weer in evenwicht te brengen, overeenkomstig de WTO-Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen. [15]

17. De passende maatregelen daartoe hebben de vorm aangenomen van handelspolitieke maatregelen bestaande uit de opschorting van tariefconcessies en het opleggen van nieuwe of verhoogde douanerechten. [16]

18. Dit betekende dat er een aanvullend ad-valoremrecht van 20 % werd opgelegd voor producten die onder GN-code 9613 80 00 vallen („Andere aanstekers", en producten in de categorie „Sigarettenaanstekers en andere aanstekers, ook indien mechanisch of elektrisch, alsmede delen

[9] Zie WTO, Vrijwaringscomité, Onmiddellijke kennisgeving overeenkomstig artikel 12.5 van de Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen aan de Raad voor de Handel in goederen van de voorgenomen opschorting van concessies en andere verplichtingen zoals bedoeld in artikel 8, lid 2, van de Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen, G/SG/N/12/EU/1, blz. 1.

[10] Zie United States Federal Register, Proclamation 9980 van 24 januari 2020 (Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States), FR Doc. 2020-01806.

[11] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de uitoefening van de rechten van de Unie voor de toepassing en handhaving van de internationale handelsregels en tot wijziging van verordening (EG) nr. 3286/94 van de Raad tot vaststelling van communautaire procedures op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek met het oog op de handhaving van de rechten die de Gemeenschap ontleent aan internationale regelingen voor het handelsverkeer, in het bijzonder die welke onder auspiciën van de Wereldhandelsorganisatie werden vastgesteld (PB 2014, L 189, blz. 50).

[12] Zie het bestreden arrest, punt 7.

[13] In punt 7 van het bestreden arrest zet het Gerecht uiteen dat „[e]en van de maatregelen" die de Commissie „aan het einde van dit proces van informatieverzameling overwoog", de mogelijkheid was om aanvullende ad-valoremrechten toe te passen op producten die onder GN-code 9613 80 00 vielen. Op basis van het dossier waarover het Gerecht beschikt, lijkt het mij echter dat reeds in de op de website van het DG Handel gepubliceerde vragenlijst de mogelijkheid werd aangegeven van het verhogen van de douanerechten voor onder die GN-code vallende producten.

[14] Zie de bestreden verordening, overweging 2.

[15] Zie de bestreden verordening, overwegingen 8 en 9.

[16] Zie de bestreden verordening, overweging 9.

daarvan, andere dan vuursteentjes en lonten”).[17] Volgens de bestreden verordening „[heeft de Commissie] [b]ij het ontwerp en de keuze van deze maatregelen objectieve criteria toegepast in overeenstemming met artikel 4, lid 2, onder c), en artikel 4, lid 3, van [de handhavingsverordening]”.[18]

19. Artikel 4, lid 2, onder c), van die verordening geeft de Commissie de bevoegdheid om handelspolitieke maatregelen vast te stellen op een niveau dat „in wezen gelijkwaardig [is] aan het niveau van de concessies of andere verplichtingen die negatief worden beïnvloed door de vrijwaringsmaatregel, overeenkomstig de voorwaarden van de WTO-Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen […]”.

20. Artikel 4, lid 3, van de handhavingsverordening bepaalt dat de handelspolitieke maatregelen in kwestie worden genomen op grond van: „a) de doeltreffendheid van de maatregelen om derde landen ertoe te dwingen internationale handelsregels na te leven; b) het potentieel van de maatregelen om de situatie van de marktdeelnemers in de Unie die onder de maatregelen van derde landen te lijden hebben, te verlichten; c) de beschikbaarheid van alternatieve leveranciers voor de betrokken goederen of diensten, om mogelijke negatieve gevolgen voor de verwerkende industrie, de aanbestedende diensten of instanties of de eindgebruikers in de Unie te voorkomen of tot een minimum te beperken; d) het voorkomen van buitensporige administratieve complexiteit en kosten bij de toepassing van de maatregelen, [en] e) elk specifiek criterium dat kan zijn vastgesteld in internationale handelsovereenkomsten in verband met de in artikel 3 [van de handhavingsverordening] bedoelde gevallen”.

21. Uit het dossier waarover het Hof beschikt komt naar voren dat, volgens een door het DG Handel gemaakte aantekening van 26 maart 2020, op grond van de procedure van informatieverzameling van artikel 9 van de handhavingsverordening „bij de beoordeling van de diverse standpunten van de belanghebbende partijen de relevante criteria van de handhavingsverordening zijn meegenomen, te weten [b)] en [c)] hierboven. Deze criteria hebben de Commissie om te beginnen geholpen bij de productkeuze. Aangezien de voorgenomen maatregelen aan de grens toe te passen invoerheffingen betreffen, is aan de voorwaarde onder [d)] voldaan. Criterium [e)] is niet van toepassing, aangezien in de WTO-Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen geen aanvullende specifieke criteria zijn vastgesteld die verder gaan dan wezenlijke gelijkwaardigheid. Criterium [a)] is niet op de situatie van toepassing, daar het ziet op andere op grond van de handhavingsverordening overwogen situaties.”[19]

22. Op 6 april 2020 is de bestreden verordening in werking getreden.[20]

23. Op 7 april 2020 heeft de Unie de Raad voor de Handel in goederen van de WTO in kennis gesteld van de maatregelen die overeenkomstig artikel 8, lid 2, van de WTO-Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen bij de bestreden verordening zijn ingesteld.[21]

[17] Zie de bestreden verordening, artikel 1, lid 2.

[18] Zie de bestreden verordening, overweging 10.

[19] Het bedoelde document is geregistreerd als Ares(2020)1798978 en door Zippo aangehecht aan de repliek op het niveau van het Gerecht.

[20] Zie de bestreden verordening, artikel 3.

[21] Zie WTO, Vrijwaringscomité, Onmiddellijke kennisgeving overeenkomstig artikel 12.5 van de Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen aan de Raad voor de Handel in goederen van de voorgenomen opschorting van concessies en andere verplichtingen zoals bedoeld in artikel 8, lid 2, van de Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen, G/SG/N/12/EU/2, blz. 1.

24. Nadat de Verenigde Staten op 31 oktober 2021 de opschorting van zijn maatregelen had aangekondigd voor een periode eindigend op 31 december 2023, heeft ook de Commissie de bij de bestreden verordening ingestelde maatregelen opgeschort tot 31 december 2023. [22]

B. Bestreden arrest

25. Metalen mechanische „stormaanstekers" die door Zippo Manufacturing Co. in de Verenigde Staten worden gemaakt, worden door Zippo GmbH ingevoerd in de Unie onder GN-code 9613 80 00 (hierna: „betrokken product"). Op deze GN-code is de bestreden verordening van toepassing.

26. Op 30 juni 2020 heeft Zippo een procedure ingesteld tot nietigverklaring van de bestreden verordening.

27. Op 18 oktober 2023 heeft het Gerecht het bestreden arrest gewezen, waarmee het de bestreden verordening nietig heeft verklaard voor zover deze betrekking heeft op producten die onder GN-code 9613 80 00 vallen, op grond dat de Commissie het recht van Zippo om tijdens de procedure tot de vaststelling van deze verordening te worden gehoord, niet heeft geëerbiedigd.

28. Dat arrest is in wezen als volgt opgebouwd.

29. Ten aanzien van de ontvankelijkheid heeft het Gerecht enkel de situatie van Zippo Manufacturing Co. in ogenschouw genomen. [23]

30. Ten eerste heeft het Gerecht uiteengezet dat Zippo Manufacturing Co. individueel werd geraakt door de bestreden verordening, op grond van „een geheel van feitelijke en juridische omstandigheden die een bijzondere situatie opleveren die [Zippo] karakteriseert ten opzichte van iedere andere marktdeelnemer". [24] Ten tweede heeft het geoordeeld dat de bestreden verordening Zippo Manufacturing Co. rechtstreeks raakte, onder meer omdat die verordening het recht van toegang tot de markt van de Unie van deze vennootschap aantastte. [25] Ten derde heeft het Gerecht overwogen dat die vennootschap er – ondanks de opschorting van de bestreden verordening – een procesbelang bij bleef houden om te voorkomen dat de verweten onrechtmatigheden zich in de toekomst opnieuw zouden voordoen. [26]

31. Ten aanzien van de gegrondheid van het beroep heeft het Gerecht onmiddellijk het vijfde middel onderzocht, waarmee Zippo heeft aangevoerd dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur had geschonden. [27]

[22] Artikel 2 van uitvoeringsverordening (EU) 2021/2083 van de Commissie van 26 november 2021 tot opschorting van handelspolitieke maatregelen met betrekking tot bepaalde producten van oorsprong uit de Verenigde Staten van Amerika die bij de uitvoeringsverordeningen (EU) 2018/886 en (EU) 2020/502 zijn ingesteld (PB 2021, L 426, blz. 41).

[23] Zie het bestreden arrest, punten 44 en 45.

[24] Bestreden arrest, punten 30 en 31.

[25] Bestreden arrest, punt 41.

[26] Bestreden arrest, punt 47.

[27] Het Gerecht heeft zich niet uitgesproken over de vier andere door Zippo aangevoerde middelen, te weten ten eerste schending van het evenredigheidsbeginsel; ten tweede schending van het non-discriminatiebeginsel en het gelijkheidsbeginsel; ten derde kennelijk onjuiste juridische en feitelijke beoordeling doordat er sprake is van onvoldoende motivering van de redenering met betrekking tot de keuze van het betrokken product, en ten vierde kennelijk onjuiste rechtsopvatting ten aanzien van het Unierecht met betrekking tot de WTO-verplichtingen van de Unie.

32. Ten eerste heeft het Gerecht het middel van Zippo beoordeeld vanuit het perspectief van de vereisten van artikel 9 van de handhavingsverordening. Het heeft geoordeeld dat de Commissie op grond van deze bepaling niet verplicht was om de belanghebbende partijen door middel van een bericht in het Publicatieblad van de Europese Unie in kennis te stellen van de procedure van informatieverzameling, maar dat een aankondiging van die procedure door middel van een kennisgeving op de website van het DG Handel volstond. [28]

33. Ten tweede heeft het Gerecht opgemerkt dat het recht op behoorlijk bestuur het onafhankelijke recht van eenieder behelst om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen. Ter zake ging het uit van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest. [29] Volgens het Gerecht beogen de evenwichtsherstellende maatregelen die overeenkomstig artikel 4 van de handhavingsverordening zijn ingevoerd, „negatieve economische gevolgen teweeg te brengen voor de activiteiten van de ondernemingen uit de Verenigde Staten die de producten waarop deze maatregelen van toepassing zijn, naar de Unie uitvoeren”. [30] Dientengevolge kan een dergelijke maatregel, „ook al wordt deze niet genomen na een individuele procedure tegen ondernemingen die de producten uitvoeren [...] – een maatregel vormen die mogelijkerwijs nadelige gevolgen heeft voor de belangen van die ondernemingen”, zodanig dat „niet [valt] uit te sluiten” dat deze ondernemingen zich kunnen beroepen op het recht om te worden gehoord. [31]

34. Tegelijkertijd heeft het Gerecht overwogen dat artikel 9 van de handhavingsverordening geen uitvoering vormde van het recht om te worden gehoord, voor zover daarin is bepaald dat de Commissie verplicht is om informatie en standpunten in te winnen over de economische belangen van de Unie in specifieke goederen- of dienstensectoren, en niet informatie over de individuele belangen van ondernemingen die nadelig worden beïnvloed door de voorgenomen Uniehandelingen. [32]

35. Gelet op die veronderstellingen, en aangezien de Commissie wist dat Zippo nadelig kon worden beïnvloed door de bij de bestreden verordening voorziene maatregelen, heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie die partij de gelegenheid had moeten bieden om tijdens de procedure tot vaststelling van de bestreden verordening te worden gehoord. [33]

36. Ten slotte heeft het Gerecht geoordeeld dat de schending van het recht om te worden gehoord de uitkomst van de procedure had kunnen beïnvloeden. Het heeft overwogen dat, indien Zippo het recht was toegekend om te worden gehoord, „niet [kan] worden uitgesloten dat de bestreden verordening een andere inhoud zou hebben gehad”. [34]

37. Gelet op het voorgaande heeft het Gerecht het vijfde middel aanvaard en de bestreden verordening nietig verklaard zonder de andere middelen te onderzoeken.

[28] Zie daartoe het bestreden arrest, punten 53-58.

[29] Zie daartoe het bestreden arrest, punten 59-63.

[30] Zie daartoe het bestreden arrest, punten 67-71.

[31] Zie het bestreden arrest, punten 72 en 73.

[32] Zie daartoe het bestreden arrest, punt 67.

[33] Zie daartoe het bestreden arrest, punten 74-77.

[34] Zie daartoe het bestreden arrest, punten 87-90.

C. Procedure bij het Hof

38. Met haar op 26 december 2023 ingestelde hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof om het bestreden arrest te vernietigen, het vijfde middel met betrekking tot schending van het beginsel van behoorlijk bestuur af te wijzen en Zippo te verwijzen in de kosten.

39. Zippo verzoekt het Hof om de hogere voorziening af te wijzen en, subsidiair, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht en de Commissie te verwijzen in de kosten.

40. Zowel de Commissie als Zippo hebben hun recht tot indiening van een repliek en een dupliek uitgeoefend. Er heeft geen terechtzitting plaatsgevonden.

III. Analyse

41. Het Hof heeft mij verzocht om mijn analyse toe te spitsen op het eerste middel in hogere voorziening. In dat middel voert de Commissie aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat zij het recht van Zippo om te worden gehoord, zoals weergegeven in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, had geschonden. [35]

42. Dit middel in hogere voorziening van de Commissie bestaat uit drie onderdelen. In het eerste onderdeel wordt het Gerecht verweten dat het eraan is voorbijgegaan dat artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest niet van toepassing is op handelingen van algemene strekking. Vervolgens wordt in het tweede onderdeel aangevoerd dat de bestreden verordening geen „individuele maatregel" vormde. Ten slotte wordt in het derde onderdeel gesteld dat, zelfs indien Zippo een recht had om inzake de vaststelling van de bestreden verordening te worden gehoord, dat recht zou zijn vervuld via de gevolgde procedure tot informatieverzameling van artikel 9 van de handhavingsverordening.

43. Ik zal de indeling van de Commissie volgen en de argumenten met betrekking tot de drie onderdelen achtereenvolgens behandelen (deel A). Hoewel ik het Hof in overweging zal geven om alle drie de onderdelen te aanvaarden, zal ik concluderen dat de zaak niet kan worden afgedaan omdat deze niet in staat van wijzen is, en dientengevolge naar het Gerecht dient te worden terugverwezen (deel B).

[35] Aan het begin van haar eerste middel in hogere voorziening lijkt de Commissie te stellen dat het vijfde middel van Zippo niet daadwerkelijk zag op het recht om te worden gehoord, aangezien in dat middel de door de Commissie gevolgde procedure van informatieverzameling van artikel 9 van de handhavingsverordening wordt bekritiseerd vanuit het perspectief van het beginsel van behoorlijk bestuur, zoals weergegeven in artikel 41 van het Handvest. De Commissie bekritiseert het Gerecht echter niet uitdrukkelijk omdat het ultra petita beslist ten opzichte van het vijfde door Zippo opgeworpen middel. Een brede lezing van dat middel maakt in ieder geval wel een zodanige uitlegging mogelijk van de argumenten van Zippo dat deze een schending opwerpen van het recht te worden gehoord, aangezien Zippo aanvoert dat de Commissie haar individueel op grond van de tegen haar gerichte maatregelen in kwestie op de hoogte had moeten stellen.

A. Eerste middel in hogere voorziening

1. Eerste onderdeel: artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest is niet van toepassing op handelingen van algemene strekking

44. Volgens de Commissie heeft het Gerecht weliswaar terecht vastgesteld dat de werkingssfeer van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest beperkt is tot individuele maatregelen,[36] maar heeft het dit vereiste evenwel niet toegepast op de procedure ter vaststelling van de bestreden verordening, ondanks dat deze Unierechtelijke handeling geen individuele maatregel vormt in de zin van deze bepaling.[37]

45. Zijnerzijds overweegt Zippo dat het Gerecht niet is voorbijgegaan aan het vereiste inzake een individuele maatregel, zoals voortvloeiende uit artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, en dat in het bestreden arrest niet anderszins wordt gesteld.

46. Hoewel ik het met Zippo eens ben dat dit in het bestreden arrest niet uitdrukkelijk wordt gesteld, voert de Commissie terecht aan dat het Gerecht artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest lijkt uit te leggen en toe te passen alsof er geen sprake was van het daarin neergelegde vereiste inzake een „individuele maatregel", met als gevolg dat het Gerecht lijkt te oordelen dat nadelige gevolgen voor een persoon zouden volstaan om het recht om te worden gehoord te activeren.[38]

47. Die benadering is duidelijk onjuist.

48. Uit de bewoordingen van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest en uit de relevante rechtspraak[39] volgt reeds dat het recht om te worden gehoord volgens deze bepaling toepassing vindt onder twee voorwaarden: ten eerste dat de maatregel een individuele maatregel is die wordt vastgesteld in een administratieve procedure die wordt gevoerd in relatie tot een persoon, en ten tweede dat de vast te stellen maatregel mogelijke nadelige gevolgen voor die persoon heeft.

49. Op basis van die logica heeft het Hof geoordeeld dat het recht om te worden gehoord, zoals weergegeven in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, louter toepassing vindt in een procedure waarin de administratie in relatie tot een persoon een individuele maatregel neemt, en niet in een procedure tot de vaststelling van een handeling van algemene strekking.[40]

50. Er zijn belangrijke beleidsredenen waarom die beperking gerechtvaardigd is. De meeste, zo niet alle, handelingen van algemene strekking kunnen enig nadelig gevolg hebben voor ten minste één natuurlijke of rechtspersoon, of deze nu van tevoren te identificeren is of niet.

[36] Zie het bestreden arrest, punt 61.

[37] In haar hogere voorziening verwijst de Commissie naar de punten 63, 65, 73 en 91 van het bestreden arrest om dat argument te onderbouwen.

[38] Zie punten 63, 65, 67 en 72-74 van het bestreden arrest.

[39] Zie de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten in relatie tot artikel 41, die onder meer verwijzen naar de arresten van 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punt 14), en 6 december 1994, Lisrestal e.a./Commissie (T-450/93, EU:T:1994:290, punt 42), aanvaard in hogere voorziening in het arrest van 24 oktober 1996, Commissie/Lisrestal e.a. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, punten 21 e.v.).

[40] Zie arrest van 17 maart 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punt 49) (waarin de toepassing van het recht om te worden gehoord volgens artikel 41 van het Handvest in relatie tot handelingen van algemene strekking op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid wordt geweigerd). Zie ook arrest van 22 juni 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Commissie (C-259/22 P, niet gepubliceerd, EU:C:2023:513, punten 49 en 50), en, naar analogie, met betrekking tot een normatieve handeling, arrest van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap (C-104/97 P, EU:C:1999:498, punten 35-38).

Hoewel de Unie-instellingen, zoals de Commissie ook heeft aangevoerd, rekening moeten houden met de gevolgen die dergelijke maatregelen voor natuurlijke of rechtspersonen kunnen hebben, zijn zij niet verplicht om met de specifieke omstandigheden van die personen rekening te houden.

51. Dientengevolge kan het feit dat een persoon in het algemeen door een dergelijke maatregel wordt geraakt, niet volstaan om het recht om te worden gehoord, zoals weergegeven in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, te activeren.

52. Het tegenovergestelde, dat wil zeggen de verlening van het recht om te worden gehoord aan eenieder die door een handeling van algemene strekking kan worden geraakt, zou, zoals de Commissie terecht poneert, in de praktijk niet haalbaar zijn.

53. Zelfs indien een methode wordt bedacht om een dergelijke exercitie uit te voeren, zou het echter onmogelijk zijn om al diegenen die geraakt worden door een handeling van algemene strekking te identificeren en op de hoogte te stellen, teneinde hen te kunnen horen.

54. Dat is zo op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek omdat de Commissie, zoals zij heeft uiteengezet in antwoord op vragen die het Gerecht aan partijen heeft gesteld, helemaal geen lijst van importeurs van een bepaald product tot haar beschikking heeft. Evenmin heeft zij toegang tot individuele gegevens waarmee de personen die potentieel worden geraakt zouden kunnen worden geïdentificeerd.

55. Hieruit volgt dat om zowel juridische als praktische redenen het „individuele" recht om te worden gehoord, zoals weergegeven in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, louter in relatie tot individuele maatregelen kan ontstaan.[41]

56. Derhalve dient het eerste onderdeel van het eerste middel in hogere voorziening te worden aanvaard.

2. Tweede onderdeel: de bestreden verordening vormt geen „individuele maatregel"

57. Verder is de Commissie van mening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de bestreden verordening ten aanzien van Zippo een individuele maatregel vormt in de zin van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest.

58. Ik ben het met de Commissie eens.

59. Om te beginnen is de bestreden maatregel een verordening, een handeling die, uit hoofde van artikel 288, tweede alinea, VWEU, ten aanzien van elk voorwerp van het Unierecht van algemene strekking is.

[41] Dat weerhoudt de Uniewetgever, of zelfs de Commissie bij het uitoefenen van gedelegeerde bevoegdheden, er echter niet van om ervoor te kiezen om personen die geraakt worden door een handeling van algemene strekking het recht toe te kennen om te worden gehoord; zie ter zake arrest van 22 juni 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Commissie (C-259/22 P, niet gepubliceerd, EU:C:2023:513, punt 51). Zie voor voorbeelden op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek artikel 5, lid 10; artikel 6, lid 5, en artikel 21, lid 3, van verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie (PB 2016, L 176, blz. 21) en de artikelen 4 en 15 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 1083/2013 van de Commissie van 28 augustus 2013 tot vaststelling van regels voor de procedure voor tijdelijke intrekking van tariefpreferenties en voor instelling van algemene vrijwaringsmaatregelen in het kader van verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties (PB 2013, L 293, blz. 16).

60. Niettemin stelt Zippo in wezen terecht dat louter die vorm niet beslissend is voor de mogelijkheid dat de bestreden verordening eventueel individuele besluiten ten aanzien van specifieke personen bevat, zodanig dat het recht om te worden gehoord, zoals weergegeven in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, daarop van toepassing kan zijn. [42]

61. Dat is bijvoorbeeld het geval op het gebied van anti-dumping- en beperkende maatregelen, waarbij de Commissie en de Raad van de Unie verordeningen vaststellen teneinde bepaalde maatregelen in relatie tot bij naam genoemde natuurlijke of rechtspersonen te kunnen instellen. Dergelijke maatregelen hebben, zelfs indien deze in het algemeen in de vorm van een verordening zijn ingesteld, voor sommige natuurlijke en rechtspersonen de eigenschappen van een besluit, aangezien zij na een administratieve procedure in relatie tot hun individuele situatie het definitieve standpunt van de Unie-instellingen weerspiegelen. [43]

62. Om die reden kunnen die natuurlijke en rechtspersonen het recht opeisen om te worden gehoord, alsof die verordening aan hen is gericht, zelfs indien relevant afgeleid Unierecht niet in die mogelijkheid voorziet. [44]

63. De bestreden verordening is echter anders.

64. Daarin worden situaties objectief omschreven en rechtsgevolgen teweeggebracht met betrekking tot categorieën van algemeen en in abstracto aangeduide personen. [45]

65. In de onderhavige zaak is zij van toepassing op alle invoer van de Verenigde Staten die onder GN-code 9613 80 00 valt.

66. In dat kader maakt de bestreden verordening geen gebruik van informatie met betrekking tot de bedrijfsactiviteiten van een natuurlijke of rechtspersoon die daardoor wordt geraakt.

[42] Zie naar analogie arrest van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punten 42-44) (waarin wordt uiteengezet dat het in beginsel niet van invloed is op de kwalificatie van een handeling of deze al dan niet aan bepaalde formele vereisten voldoet, maar dat gelet dient te worden op de wezenlijke inhoud van de bestreden handeling en op de bedoeling van de auteur ervan).

[43] Zie, met name op het gebied van anti-dumping, arrest van 29 maart 1979, NTN Toyo Bearing e.a./Raad (113/77, EU:C:1979:91, punt 8) (waarin wordt uiteengezet dat een anti-dumpingverordening wordt geïndividualiseerd voor die producenten die het betrokken product uitvoeren van wiens gegevens in de loop van het onderzoek gebruikt is gemaakt). Zie ook arrest van 21 februari 1984, Allied Corporation e.a./Commissie (239/82 en 275/82, EU:C:1984:68, punten 11 en 12) (waarin in punt 12 wordt uiteengezet dat „handelingen waarbij anti-dumpingrechten worden ingesteld, productie- en exportondernemingen die kunnen aantonen dat hun identiteit uit de handelingen van Commissie of Raad blijkt dan wel dat het vooronderzoek hen heeft betroffen, rechtstreeks en individueel [kunnen] raken"). Zie op het gebied van beperkende maatregelen met name arresten van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 241-244), en 23 april 2013, Gbagbo e.a./Raad (C-478/11 P-C-482/11 P, EU:C:2013:258, punt 56) (in welk laatstgenoemde arrest wordt uiteengezet dat dergelijke maatregelen „tegelijk verwantschap vertonen met handelingen van algemene strekking, aangezien zij het een categorie van bepaalde adressaten algemeen en abstract verbieden om met name activa en financiële middelen ter beschikking te stellen van personen en entiteiten wier namen op de lijsten in de bijlagen daarbij voorkomen, en met een bundel van individuele besluiten ten aanzien van deze personen en entiteiten").

[44] Zie bijvoorbeeld arrest van 27 juni 1991, Al-Jubail Fertilizer/Raad (C-49/88, EU:C:1991:276, punt 17) (waarin wordt erkend dat, zelfs in een situatie waarin de toepasselijke Uniewetgeving in kwestie niet in die mogelijkheid voorzag, sprake kan zijn van een behoefte aan een recht te worden gehoord).

[45] Zie naar analogie arrest van 6 oktober 1982, Alusuisse Italia/Raad en Commissie (307/81, EU:C:1982:337, punt 9) (waarin wordt uiteengezet dat een anti-dumpingverordening in de regel van toepassing is op de invoer van alle producten uit een bepaald land, behoudens bepaalde uitzonderingen ten aanzien van al diegenen die niet met name daarin worden genoemd en aan wie een specifiek recht wordt opgelegd).

67. Evenmin is die verordening gericht tegen de gedragingen van één bepaalde onderneming [46] of aan Zippo gericht. [47]

68. In plaats daarvan wordt daarmee, zoals het Gerecht zelf heeft uiteengezet, beoogd om in het algemeen druk op de Verenigde Staten uit te oefenen om zijn praktijken aan te passen. [48]

69. Als zodanig kan Zippo niet stellen dat de bestreden verordening een individuele, aan haar gerichte maatregel is en dat haar bijgevolg het recht had moeten worden verleend om te worden gehoord voordat die verordening werd vastgesteld.

70. Voor een andersluidende conclusie biedt geen van de door het Gerecht ter sprake gebrachte zaken enige basis. [49]

71. Dat de Commissie er in de loop van de procedure tot vaststelling van de bestreden verordening toe werd gebracht om een persoon te identificeren waarvan de belangen nadelig kunnen worden beïnvloed, [50] of dat die instelling wist dat het betrokken product in de productcategorieën viel die het voorwerp vormden van deze handeling [51] – die zij bovendien op eigen initiatief heeft aangewezen [52] – betekent niet dat de bestreden verordening is vastgesteld in een procedure tegen of in relatie tot Zippo.

72. Deze enkele feiten maken van de bestreden verordening geen individuele maatregel in de zin die vereist is voor de toepassing van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest.

73. Veeleer zou het zorgelijk zijn indien de Commissie zich niet bewust was van de situatie en van de belangrijkste Amerikaanse marktdeelnemers op het gebied waarop die instelling besloot evenwichtsherstellende maatregelen in te stellen, om de eenvoudige reden dat dergelijke maatregelen volgens de handhavingsverordening onder meer dienen te worden gekozen en geconcipieerd om derde landen de toepasselijke internationale handelsregels te doen naleven. [53]

74. Hieruit volgt dat de Commissie terecht stelt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te overwegen dat de bestreden verordening voor Zippo een „individuele maatregel” vormt in de zin van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest.

[46] Zie het bestreden arrest, punt 69 (waarin wordt uiteengezet dat de betrokken evenwichtsherstellende maatregelen niet tegen Zippo zijn gericht) en punt 72 (waarin wordt geoordeeld dat die maatregelen „niet [worden] genomen na een individuele procedure tegen ondernemingen die de producten uitvoeren waarop die maatregel betrekking heeft”).

[47] Zie onder andere arrest van 1 oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Raad (C-141/08 P, EU:C:2009:598, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak) (waarin wordt uiteengezet dat het recht om te worden gehoord verlangt dat adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk beïnvloeden, in staat moeten worden gesteld naar behoren hun standpunt kenbaar te maken).

[48] Zie het bestreden arrest, punt 29.

[49] Zoals de Commissie terecht benadrukt, betroffen alle zaken die het Gerecht in de punten 61-65 van het bestreden arrest heeft aangehaald, omstandigheden waarin individuele procedures aan de orde waren. Dientengevolge wordt in geen van die arresten het standpunt onderschreven dat het enkele bestaan van nadelige gevolgen volstaat om het recht om te worden gehoord te activeren. Zo betrof het arrest van 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), een individuele procedure voor de terugkeer van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land; het arrest van 4 juni 2020, EDEO/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444), een individueel besluit met betrekking tot de overplaatsing in het belang van de dienst van een tijdelijk functionaris van de Europese Dienst voor extern optreden; het arrest van 21 december 2021, Algebris (UK) en Anchorage Capital Group/SRB (C-934/19 P, EU:C:2021:1042), een besluit met betrekking tot de afwikkeling van Banco Popular, dat dus kennelijk aan die rechtspersoon was gericht en dat betwist werd door een derde die dus niet het recht had om te worden gehoord, en ten slotte het arrest van 18 juni 2014, Spanje/Commissie (T-260/11, EU:T:2014:555), een aan het Koninkrijk Spanje gericht besluit.

[50] Bestreden arrest, punt 74.

[51] Bestreden arrest, punt 75.

[52] Bestreden arrest, punt 76.

[53] Zie de handhavingsverordening, overweging 8.

75. Die conclusie wordt niet beïnvloed door het argument van Zippo dat het tegenstrijdig zou zijn om enerzijds het beroep in kwestie ontvankelijk te verklaren en anderzijds de toepasselijkheid van het recht om te worden gehoord te bestrijden.

76. Ter zake volstaat het om op te merken dat het Hof reeds heeft uiteengezet dat het feit dat een partij rechtstreeks en individueel wordt geraakt door een handeling van algemene strekking, niet betekent dat die partij de gelegenheid moet worden geboden om te worden gehoord in de procedure die ten grondslag ligt aan de vaststelling ervan. [54]

77. Ten behoeve van de verlening van het recht om te worden gehoord volgens artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, is het, zoals de Commissie terecht heeft aangevoerd, onvoldoende dat een persoon individueel door een maatregel wordt geraakt. De procedure in kwestie moet ook in een „individuele maatregel" resulteren.

78. Dit kan worden verklaard op basis van de verschillende doeleinden van de voorwaarden voor de bevoegdheid om beroep in te stellen overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU en de voorwaarden voor de toekenning van het (individuele) recht om te worden gehoord volgens artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest. Enerzijds heeft de erkenning dat een natuurlijke of rechtspersoon bevoegd is om bij de rechterlijke instanties van de Unie beroep in te stellen tot doel de door een maatregel geraakte persoon in staat te stellen om de juridische geldigheid ervan te betwisten. Anderzijds heeft het recht om te worden gehoord tot doel een persoon in staat te stellen om de vaststelling van een besluit in relatie tot zichzelf te voorkomen, indien dat besluit nadelige gevolgen zou hebben voor zijn persoonlijke situatie. [55]

79. Ten behoeve van het verkrijgen van toegang tot de rechterlijke instanties van de Unie volstaat het dan ook dat een maatregel de betrokken persoon individualiseert, zelfs indien die maatregel niet met die persoon in gedachten is vastgesteld.

80. Omgekeerd moet voor de verlening van het recht om in een administratieve procedure te worden gehoord, sprake zijn van een procedure die wordt gevoerd met de bedoeling om een standpunt in te nemen inzake de individuele situatie van de betrokken persoon en die wordt afgesloten met een handeling die deze persoon nadelig kan beïnvloeden.

81. Bijgevolg heeft de Commissie terecht gesteld dat het oordeel dat een natuurlijke of rechtspersoon individueel wordt geraakt door een handeling van algemene strekking, niet noodzakelijkerwijs betekent dat de maatregel in kwestie een „individuele maatregel" vormt in de zin van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest.

82. Dientengevolge dient het tweede onderdeel van het eerste middel in hogere voorziening ook te worden aanvaard.

[54] Zie arrest van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap (C-104/97 P, EU:C:1999:498, punten 34 en 35). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Mischo in de zaak Atlanta/Europese Gemeenschap (C-104/97 P, EU:C:1999:234, punten 57-70) (waarin wordt uiteengezet dat de situatie van een particulier die rechtstreeks en individueel door een maatregel wordt geraakt, verschilt van de situatie die in de rechten van verweer resulteert, aangezien in het laatstgenoemde geval de band met de maatregel specifiek is en louter betrekking heeft op de individuele situatie van de persoon in kwestie) en arresten van 11 september 2002, Pfizer Animal Health/Raad (T-13/99, EU:T:2002:209, punt 487), en 13 september 2023, Venezuela/Raad (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[55] Zie arrest van 4 juni 2020, EDEO/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak) (waarin wordt uiteengezet dat het recht om te worden gehoord „tot doel [heeft] de bevoegde autoriteit in staat te stellen om een vergissing te corrigeren of voor de betrokken persoon om omstandigheden aan te voeren met betrekking tot zijn persoonlijke situatie die ervoor pleiten dat het besluit wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten").

3. Derde onderdeel: het recht om te worden gehoord werd vervuld door de gevolgde procedure van artikel 9 van de handhavingsverordening

83. Met het derde onderdeel voert de Commissie in wezen aan dat, zelfs indien het recht om te worden gehoord volgens artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, van toepassing zou zijn op de onderhavige situatie, aan dat recht had moeten worden voldaan via de gevolgde procedure van informatieverzameling van artikel 9 van de handhavingsverordening.

a) Ontvankelijkheid

84. Tegen de ontvankelijkheid van die argumentatie van de Commissie heeft Zippo bezwaar gemaakt in zijn repliek. Daarin overweegt Zippo dat op dit punt de van belang zijnde punten van het bestreden arrest niet voldoende in de hogere voorziening van de Commissie zijn aangegeven. Daarmee voldoet dit deel van de hogere voorziening niet aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 169, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Op grond van deze bepaling „[moeten] de aangevoerde middelen en argumenten rechtens nauwkeurig aangeven tegen welke rechtsoverwegingen van de beslissing van het Gerecht zij zijn gericht."

85. Daar ben ik het niet mee eens.

86. Zoals de Commissie uiteenzet, dient dat procedurele vereiste niet te formalistisch te worden opgevat, zodanig dat op basis daarvan in alle gevallen zou worden verlangd dat nauwkeurig naar de punten van het bestreden arrest wordt verwezen.

87. De ratio van artikel 169, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering is dat het Hof zijn rechtmatigheidstoetsing met betrekking tot een Unierechtelijke handeling kan uitoefenen. [56]

88. Als zodanig geeft die bepaling uitdrukking aan artikel 256, lid 2, VWEU en artikel 58 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die vereisen dat het Hof bij de uitoefening van zijn mandaat met betrekking tot hogere voorzieningen in staat is het voorwerp van het geschil te begrijpen.

89. Aan dat vereiste wordt voldaan wanneer in een hogere voorziening, in de middelen en de argumentatie die daarin worden gepresenteerd, wordt neergelegd van welke onderdelen van het bestreden arrest de vernietiging wordt gevorderd. [57]

90. Zoals het Hof heeft erkend, kan dat geschieden hetzij door de uitdrukkelijke aanwijzing van de betwiste rechtsoverwegingen in het bestreden arrest, „hetzij door aanhaling of herformulering van onderdelen daarvan, zodat zij kunnen worden geïdentificeerd". [58]

91. In de onderhavige zaak zet de Commissie middels het derde onderdeel van het eerste middel in hogere voorziening niet alleen uiteen dat zij in wezen het oordeel van het Gerecht betwist dat artikel 9 van de handhavingsverordening niet het recht om te worden gehoord, zoals

[56] Zie onder andere arrest van 10 september 2024, Google en Alphabet/Commissie (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726, punt 63).

[57] Zie arrest van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[58] Zie arrest van 21 december 2021, Aeris Invest/SRB (C-874/19 P, EU:C:2021:1040, punt 51).

weergegeven in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, zou uitvoeren, maar geeft zij ook nauwkeurig aan van welke punten van het bestreden arrest de vernietiging wordt gevorderd.[59]

92. Hieruit volgt dat de hogere voorziening voldoet aan artikel 169, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, zodat de argumentatie van Zippo ten aanzien van de niet-ontvankelijkheid ervan dient te worden afgewezen.

b) Ten gronde

93. In punt 67 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat „[w]anneer een onderneming waarvan de belangen nadelig kunnen worden beïnvloed door de maatregelen waarin door de Commissie is voorzien bij een overeenkomstig artikel 4, lid 1, van [de handhavingsverordening] vastgestelde uitvoeringshandeling, niet aan een dergelijk proces van informatieverzameling heeft deelgenomen, [...] niet [kan] worden geoordeeld dat haar recht om te worden gehoord, zoals gewaarborgd door artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, niet is geschonden op de enkele grond dat de Commissie heeft voldaan aan haar verplichting om dat proces overeenkomstig artikel 9, lid 1, van die verordening te organiseren”.[60]

94. De Commissie bestrijdt die lezing van artikel 9 van de handhavingsverordening, waarbij zij overweegt dat de uitlegging van die bepaling door het Gerecht belanghebbende partijen ertoe kan aanzetten om niet deel te nemen aan het soort procedure tot informatieverzameling dat in de onderhavige zaak wordt gevolgd, louter om later de geldigheid van de daaruit voortvloeiende Unierechtelijke handeling te betwisten op basis van een schending van de rechten van verweer.

95. Zoals ik reeds in punt 49 van deze conclusie heb uiteengezet, kan het recht om te worden gehoord in een procedure tot vaststelling van handelingen van algemene strekking, zoals in het geval van de bestreden verordening, niet worden gebaseerd op artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest.

96. In een systeem dat gebaseerd is op het beginsel van de participatiedemocratie,[61] waarbij personen die eventueel worden geraakt door handelingen van algemene strekking die de administratie heeft vastgesteld, de gelegenheid moet worden geboden om hun belangen uiteen te zetten en hun zorgen voor te leggen,[62] kan die gelegenheid niettemin worden geboden via een bepaalde procedure tot informatieverzameling voordat dergelijke maatregelen worden vastgesteld, zoals de procedure die wordt overwogen in artikel 9 van de handhavingsverordening.

[59] Zie de punten 73 en 74 van de hogere voorziening, waarmee de punten 67, 85 en 86 van het bestreden arrest worden betwist. Zie ook blz. 3 van de repliek, waarin wordt overwogen dat rechtstreekse betwistingen van de punten 91 en 92 van het bestreden arrest ook impliciet in de hogere voorziening van de Commissie zijn opgenomen.

[60] Bestreden arrest, punt 67.

[61] Zie artikel 11, lid 1, VEU, waarin wordt bepaald dat „[d]e instellingen de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid [bieden] hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden”.

[62] Zie ter zake Werkdocument van de Commissie – Richtsnoeren voor betere regelgeving (SWD(2021) 305 final, punt 1 van hoofdstuk 2), waarin de Commissie uiteenzet dat overeenkomstig artikel 11 VEU, „de Commissie de plicht heeft om [t]er wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie op ruime schaal overleg te plegen met de betrokken partijen. De raadpleging van deze partijen is een belangrijk middel om bewijs ter ondersteuning van haar beleidsvorming te vergaren”. Zie ook Mededeling van de Commissie – Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog – Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie (COM(2002) 704 def., blz. 15 en 16), waarin minimumnormen voor raadpleging worden vastgelegd indien „de Commissie ervoor zorgt dat externe partijen bij haar beleidsvorming worden betrokken alvorens zij een beslissing neemt”.

97. In het bestreden arrest heeft het Gerecht geen kwesties vastgesteld met betrekking tot de transparantie en openheid van die procedure, voor zover deze was georganiseerd in relatie tot de vaststelling van de bestreden verordening. [63]

98. Evenmin heeft Zippo die vaststelling betwist door een incidentele hogere voorziening in te stellen.

99. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat aan het recht om in procedures tot de vaststelling van handelingen van algemene strekking te worden gehoord, voor zover een dergelijk recht onafhankelijk van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest geacht kan worden op grond van het Unierecht te bestaan, in de onderhavige zaak is voldaan.

100. Die conclusie wordt niet beïnvloed door het feit dat Zippo niet aan die procedure tot informatieverzameling heeft deelgenomen, ondanks op de hoogte te zijn gesteld van het bestaan ervan door middel van een bericht op de website van het DG Handel.

101. Indien Zippo wel aan die procedure had deelgenomen, dan had Zippo de argumenten kunnen aanvoeren waarvan zij stelt dat deze de inhoud van de bestreden verordening hadden kunnen beïnvloeden, namelijk dat „ten tijde van de vaststelling van de bestreden verordening de evenwichtsherstellende maatregelen die voor hun producten werden overwogen, in vergelijking met die welke betrekking hadden op andere bedrijfstakken in de Verenigde Staten, de meest verregaande van alle voorgenomen evenwichtsherstellende maatregelen uitmaakten, zowel naar omvang als naar bedrag", dat „een maatregel die tegen één enkele onderneming is gericht, die de volledige last van de betrokken evenwichtsherstellende maatregelen moet dragen, bijzonder zwaar is, en dat hun producten geen verband houden met de producten waarop de door de Verenigde Staten van Amerika vastgestelde vrijwaringsmaatregelen betrekking hebben, zodat de maatregelen van de Commissie de gevolgen van die vrijwaringsmaatregelen niet kunnen compenseren", en dat „de Commissie, door zich specifiek op hen te richten, een discriminerende maatregel heeft vastgesteld, terwijl zij andere producten had kunnen kiezen, die meerdere ondernemingen betroffen, en de betrokken evenwichtsherstellende maatregelen eerlijker had kunnen verdelen". [64]

102. Zelfs indien het waar zou zijn dat Zippo – buiten de werkingssfeer van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest – een soort „algemeen" recht genoot om te worden gehoord voordat de Commissie een handeling van algemene strekking zou vaststellen, zou dat recht bijgevolg in de omstandigheden van de onderhavige zaak niet door de Commissie zijn geschonden.

103. Hieruit volgt dat ik het Hof in overweging geef om ook het derde onderdeel, en daarmee het gehele eerste middel in hogere voorziening, te aanvaarden.

B. Gevolgen

104. Overeenkomstig artikel 61 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

105. Aan die voorwaarde wordt in de onderhavige zaak niet voldaan.

[63] Zie het bestreden arrest, punten 53-58.

[64] Bestreden arrest, punt 88.

106. In het bestreden arrest heeft het Gerecht enkel het vijfde middel van Zippo onderzocht.

107. Om de hierboven genoemde redenen is dat middel mijns inziens ongegrond. Bijgevolg is het noodzakelijk om het af te wijzen.

108. Aangezien het Gerecht echter niet het eerste tot en met het vierde door Zippo ter ondersteuning van zijn beroep aangevoerde middel heeft onderzocht, welke middelen de gegrondheid van de bestreden verordening betreffen, alsook, deels, een onderzoek dat ingewikkelde feitelijke beoordelingen vergt,[65] beschikt het Hof niet over alle noodzakelijke elementen om de zaak af te doen.[66]

109. Derhalve dient de zaak te worden terugverwezen naar het Gerecht, zodat het kan oordelen over de overigens aangevoerde middelen en argumenten, en dient de beslissing omtrent de kosten te worden aangehouden.

IV. Conclusie

110. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om:

– het arrest van 18 oktober 2023, Zippo Manufacturing en Zippo/Commissie (T-402/20, EU:T:2023:640), te vernietigen;

– het vijfde middel af te wijzen;

– de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht ter beoordeling van de overigens bij hem aangevoerde middelen en argumenten, en

– de beslissing omtrent de kosten aan te houden.

[65] Zie bijvoorbeeld het eerste middel, dat ziet op de schending van het evenredigheidsbeginsel bij de keuze van het betrokken product. Dat middel vereist dat wordt beoordeeld of de maatregelen geschikt en noodzakelijk waren, en niet verder gingen dan wat noodzakelijk is om het daardoor nagestreefde doel te bereiken.

[66] Zie naar analogie arrest van 25 januari 2022, Commissie/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, punt 154 en aldaar aangehaalde rechtspraak).