Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNICZKI GENERALNEJ
TAMARY ĆAPETY
przedstawiona w dniu 5 czerwca 2025 r. [1]

**Sprawa C-811/23 P**

**Komisja Europejska**
**przeciwko**
**Zippo Manufacturing Co.,**

**Zippo GmbH**

Odwołanie – Wspólna polityka handlowa – Rozporządzenie (UE) nr 654/2014 – Środki przyjęte przez Stany Zjednoczone w odniesieniu do przywozu niektórych produktów z aluminium i ze stali – Środki „równoważące" w postaci dodatkowych ceł ad valorem na pewne kategorie produktów – Prawo do bycia wysłuchanym

## I. Wprowadzenie

1. „Dla mnie najpiękniejszym słowem w słowniku jest »cło«, to moje ulubione słowo" – powiedział niedawno prezydent Stanów Zjednoczonych Donald J. Trump [2].

2. Fascynacja prezydenta Trumpa cłami sięga czasów jego pierwszej kadencji prezydenckiej, o ile nie czasów wcześniejszych. W 2018 r. na jego polecenie Stany Zjednoczone nałożyły cła ad valorem na pewne rodzaje produktów ze stali różnego pochodzenia, w tym z Unii Europejskiej. W odpowiedzi Unia Europejska nałożyła środki równoważące w postaci dodatkowych ceł ad valorem na pewne pozycje taryfowe o określonym kodzie w ramach Nomenklatury scalonej (zwanej dalej „CN") [3].

3. Jedną z kategorii produktów, która stała się zakładnikiem geopolityki, była ta odpowiadająca kodowi CN 9613 80 00 („Pozostałe zapalniczki"), na którą to kategorię na mocy rozporządzenia wykonawczego (UE) 2020/502 [4] (zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem") nałożono dodatkowe cło ad valorem w wysokości 20 %.

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Zobacz J. Leonard, „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 października 2024 r.

[3] Załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej taryfy celnej (Dz.U. 1987, L 256, s. 1).

[4] Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie niektórych środków polityki handlowej dotyczących niektórych produktów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (Dz.U. 2020, L 109, s. 10).

4. Do wspomnianej kategorii produktów należy zapalniczka „Zippo”, produkt typowo amerykański. W związku z powyższym spółki Zippo Manufacturing Co., Zippo GmbH i Zippo SAS (zwane dalej łącznie „spółkami Zippo”) [5] zakwestionowały zaskarżone rozporządzenie przed Sądem. Jednym z ich argumentów było to, że powinny były zostać wysłuchane przed nałożeniem wspomnianych ceł.

5. W wyroku z dnia 18 października 2023 r., Zippo Manufacturing i Zippo/Komisja (T-402/20, zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2023:640), Sąd przychylił się do tego argumentu.

6. Komisja Europejska odwołała się od wspomnianego wyroku, argumentując między innymi, że prawo do bycia wysłuchanym zagwarantowane w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Podzielam ten pogląd.

## II. Okoliczności powstania sporu

### *A. Postępowanie administracyjne*

7. Okoliczności powstania sporu przedstawiono w pkt 2–13 zaskarżonego wyroku. Ponownego przytoczenia wymagają podane poniżej okoliczności.

8. W dniu 2 marca 2018 r. prezydent Trump opublikował na Twitterze między innymi następujący post:

„Musimy chronić nasz kraj i naszych pracowników. Nasza branża stali jest w złej kondycji. JEŻELI NIE MASZ STALI, NIE MASZ KRAJU!” [6].

9. W dniu 8 marca 2018 r. Stany Zjednoczone przyjęły środki w postaci wynoszących 20 % ceł ad valorem na przywóz niektórych produktów ze stali i z aluminium, między innymi z Unii Europejskiej, obowiązujące od dnia 23 marca 2018 r. na czas nieokreślony [7].

10. W dniu 16 maja 2018 r. w odpowiedzi na te środki Komisja opublikowała rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/724 [8] w celu zastosowania – etapami – dodatkowych ceł na niektóre produkty ze Stanów Zjednoczonych. Do wybranej gamy produktów objętych kodami CN wchodzącymi w zakres tego rozporządzenia należą: kukurydza cukrowa, żurawina, tytoń, produkty do makijażu, wyroby odzieżowe, produkty ze stali, burbon, papier, obuwie, artykuły gospodarstwa domowego, pralki, baterie, pojazdy silnikowe, motocykle, statki rybackie i łodzie motorowe.

[5] W odpowiedzi na odwołanie będące przedmiotem niniejszej opinii spółki Zippo informują, że spółka Zippo SAS przestała istnieć.

[6] Zobacz The American Presidency Project, tweety z dnia 2 marca 2018 r., dostęp: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/tweets-march-2-2018.

[7] Zobacz rejestr federalny Stanów Zjednoczonych, proklamacja 9705 z dnia 8 marca 2018 r. (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-05478. Stosowanie tych ceł opóźniono następnie do dnia 1 maja 2018 r., a później do dnia 1 czerwca 2018 r.; zob. rejestr federalny Stanów Zjednoczonych, proklamacja 9711 z dnia 22 marca 2018 r. (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-06425, a także proklamacja 9740 z dnia 30 kwietnia 2018 r. (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-09841.

[8] Rozporządzenie wykonawcze z dnia 16 maja 2018 r. w sprawie niektórych środków polityki handlowej dotyczących niektórych produktów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (Dz.U. 2018, L 122, s. 14). W zakresie dotyczącym motocykli cła stały się przedmiotem postępowań prowadzących do wydania wyroku z dnia 21 listopada 2024 r., Harley-Davidson Europe i Neovia Logistics Services International/Komisja (C-297/23 P, EU:C:2024:971).

11. W dniu 18 maja 2018 r. Unia Europejska zawiadomiła Radę ds. Handlu Towarami Światowej Organizacji Handlu (WTO) o proponowanym zawieszeniu koncesji i innych zobowiązań, zgodnie z art. 8 ust. 2 Porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych, w odniesieniu do kodów CN wymienionych w rozporządzeniu wykonawczym 2018/724 [9].

12. W dniu 24 stycznia 2020 r. Stany Zjednoczone rozszerzyły cła w ten sposób, aby objąć produkty pochodne ze stali i z aluminium, które to cła miały obowiązywać od tego dnia, znów przez czas nieokreślony [10].

13. W dniu 6 marca 2020 r. na podstawie art. 9 rozporządzenia (UE) nr 654/2014 (zwanego dalej „rozporządzeniem dotyczącym egzekwowania") [11] Komisja zwróciła się – w drodze zawiadomienia opublikowanego na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Handlu Komisji – do odpowiednich zainteresowanych stron o wyrażenie opinii [12]. Gromadzenie informacji prowadzone przez DG ds. Handlu już wówczas dotyczyło między innymi kodu CN 9613 80 00 [13].

14. Spółki Zippo nie uczestniczyły w tym gromadzeniu informacji.

15. W dniu 7 kwietnia 2020 r. Komisja opublikowała zaskarżone rozporządzenie.

16. Komisja wyjaśnia w nim, że „[n]iezależnie od określenia tych środków przez Stany Zjednoczone środkami bezpieczeństwa, stanowią one w istocie środki ochronne" [14]. W związku z powyższym i ze względu na fakt, że konsultacje ze Stanami Zjednoczonymi nie przyniosły zadowalającego rozwiązania, Unia Europejska skorzystała z prawa do zawieszenia i zrównoważenia koncesji, zgodnie z Porozumieniem WTO w sprawie środków ochronnych, na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania [15].

17. Odpowiednie środki w tym względzie przyjęły formę środków polityki handlowej, obejmujących zawieszenie koncesji taryfowych oraz nałożenie nowych lub wyższych ceł [16].

18. W odniesieniu do produktów wchodzących w zakres kodu CN 9613 80 00 („Pozostałe zapalniczki") (i wchodzących w zakres kategorii „Zapalniczki do papierosów i pozostałe zapalniczki, nawet mechaniczne lub elektryczne, oraz części, inne niż kamienie do zapalniczek i knoty") oznaczało to nałożenie dodatkowego cła ad valorem w wysokości 20 % [17]. Zgodnie

9 Zobacz WTO, Komitet ds. Środków Ochronnych, Niezwłoczna notyfikacja na podstawie art. 12 ust. 5 Porozumienia w sprawie środków ochronnych skierowana do Rady ds. Handlu Towarami w przedmiocie proponowanego zawieszenia koncesji i innych zobowiązań, o których mowa w art. 8 ust. 2 Porozumienia w sprawie środków ochronnych, G/SG/N/12/EU/1, s. 1.

10 Zobacz rejestr federalny Stanów Zjednoczonych, proklamacja 9980 z dnia 24 stycznia 2020 r. (Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States), FR Doc. 2020-01806.

11 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. dotyczące wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 3286/94 ustanawiające procedury wspólnotowe w zakresie wspólnej polityki handlowej w celu zapewnienia wykonania praw Wspólnoty zgodnie z zasadami handlu międzynarodowego, w szczególności tymi ustanowionymi pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu (Dz.U. 2014, L 189, s. 50).

12 Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 7.

13 W pkt 7 zaskarżonego wyroku Sąd wyjaśnia, że „[w]śród środków, których przyjęcie po zakończeniu wspomnianego gromadzenia informacji było rozważane", Komisja wskazała możliwość zastosowania dodatkowych ceł ad valorem na produkty objęte kodem CN 9613 80 00. Odnoszę jednak wrażenie, że z akt sprawy przed Sądem wynika, iż kwestionariusz opublikowany na stronie internetowej DG ds. Handlu wskazywał już na możliwość podwyższenia ceł w odniesieniu do produktów objętych tym kodem CN.

14 Zobacz zaskarżone rozporządzenie, motyw 2.

15 Zobacz zaskarżone rozporządzenie, motywy 8, 9.

16 Zobacz zaskarżone rozporządzenie, motyw 9.

17 Zobacz art. 1 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia.

z zaskarżonym rozporządzeniem „[p]rzy opracowywaniu i dokonywaniu wyboru tych środków Komisja [za]stos[owała] obiektywne kryteria zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. c) oraz art. 4 ust. 3" rozporządzenia dotyczącego egzekwowania [18].

19. Artykuł 4 ust. 2 lit. c) tego rozporządzenia upoważnia Komisję do przyjęcia środków polityki handlowej na poziomie „zasadniczo równorzędn[ym] z poziomem koncesji lub innych zobowiązań, których dotyczy środek ochronny, zgodnie z warunkami Porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych".

20. Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania środki polityki handlowej określa się na podstawie „a) skuteczności środków w nakłanianiu państw trzecich do przestrzegania zasad handlu międzynarodowego"; „b) potencjału środków w zakresie udzielania wsparcia podmiotom gospodarczym działającym w obrębie Unii i odczuwającym skutki środków wprowadzonych przez państwa trzecie"; „c) dostępności alternatywnych źródeł dostaw danych towarów lub usług w celu uniknięcia lub zminimalizowania negatywnego wpływu na przemysł przetwórczy, instytucje lub podmioty zamawiające lub konsumentów końcowych w obrębie Unii"; „d) unikani[a] nieproporcjonalnej złożoności administracyjnej i kosztów w związku z zastosowaniem danych środków"; „e) wszelki[ch] szczególn[ych] kryteri[ów], które mogą być ustanowione w międzynarodowych umowach handlowych w związku z przypadkami, o których mowa w art. 3" rozporządzenia dotyczącego egzekwowania.

21. Z akt sprawy przed Sądem wynika, że zgodnie z notą z dnia 26 marca 2020 r. wystosowaną przez DG ds. Handlu dokonana w ramach procedury gromadzenia informacji uregulowanej w art. 9 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania „ocena różnych twierdzeń zainteresowanych stron odzwierciedlała odpowiednie kryteria zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym egzekwowania, a mianowicie kryteria określone w lit. b) i c) powyżej. W pierwszej kolejności to właśnie te kryteria stanowiły dla Komisji wskazówki przy wyborze produktów. Ponieważ planowane środki są cłami stosowanymi na granicy, spełniony jest warunek przewidziany w lit. d). Kryterium z lit. e) nie ma zastosowania, ponieważ Porozumienie WTO w sprawie środków ochronnych nie określa dodatkowych szczególnych kryteriów wykraczających poza zasadniczą równoważność. Kryterium z lit. a) nie ma zastosowania w tej sytuacji, ponieważ ma znaczenie w odniesieniu do innych sytuacji przewidzianych w rozporządzeniu dotyczącym egzekwowania" [19].

22. Zaskarżone rozporządzenie weszło w życie w dniu 6 kwietnia 2020 r. [20]

23. W dniu 7 kwietnia 2020 r. Unia Europejska – na podstawie art. 8 ust. 2 Porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych – zawiadomiła Radę WTO ds. Handlu Towarami o środkach nałożonych zaskarżonym rozporządzeniem [21].

[18] Zobacz zaskarżone rozporządzenie, motyw 10.

[19] Dokument ten, zarejestrowany jako Ares (2020)1798978, został załączony przez spółki Zippo do repliki w postępowaniu przed Sądem.

[20] Zobacz zaskarżone rozporządzenie, art. 3.

[21] Zobacz WTO, Komitet ds. Środków Ochronnych, Niezwłoczna notyfikacja na podstawie art. 12 ust. 5 Porozumienia w sprawie środków ochronnych skierowana do Rady ds. Handlu Towarami w przedmiocie proponowanego zawieszenia koncesji i innych zobowiązań, o których mowa w art. 8 ust. 2 Porozumienia w sprawie środków ochronnych, G/SG/N/12/EU/2, s. 1.

24. Po tym, jak Stany Zjednoczone ogłosiły w dniu 31 października 2021 r. zawieszenie swoich środków na okres kończący się w dniu 31 grudnia 2023 r., również Komisja zawiesiła do dnia 31 grudnia 2023 r. środki nałożone zaskarżonym rozporządzeniem [22].

### *B. Zaskarżony wyrok*

25. Metalowe mechaniczne zapalniczki sztormowe produkowane przez spółkę Zippo Manufacturing Co. w Stanach Zjednoczonych (zwane dalej „przedmiotowym produktem") są przywożone do Unii Europejskiej przez spółkę Zippo GmbH w ramach kodu CN 9613 80 00. Wskazany kod CN jest objęty zakresem zaskarżonego rozporządzenia.

26. W dniu 30 czerwca 2020 r. spółki Zippo wszczęły postępowanie, domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia.

27. W dniu 18 października 2023 r. Sąd wydał zaskarżony wyrok, w którym stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono produktów objętych kodem CN 9613 80 00, na tej podstawie, że Komisja nie zapewniła poszanowania przysługującego spółkom Zippo prawa do bycia wysłuchanym w procedurze prowadzącej do przyjęcia tego rozporządzenia.

28. Wyrok ten jest, zasadniczo, ustrukturyzowany w podany niżej sposób.

29. W kwestii dopuszczalności Sąd uwzględnił jedynie sytuację spółki Zippo Manufacturing Co. [23]

30. Po pierwsze, Sąd wyjaśnił, że zaskarżone rozporządzenie dotyczyło spółki Zippo Manufacturing Co. indywidualnie ze względu na „zespół okoliczności faktycznych i prawnych składających się na szczególną sytuację, która […] odróżnia [ją] od wszystkich innych podmiotów gospodarczych" [24]. Po drugie, Sąd orzekł, że zaskarżone rozporządzenie oddziaływało na spółkę Zippo Manufacturing Co. bezpośrednio między innymi ze względu na fakt, iż wpływało ono na prawo dostępu tej spółki do rynku Unii [25]. Po trzecie, Sąd orzekł, że –niezależnie od zawieszenia zaskarżonego rozporządzenia – spółka ta zachowała interes prawny w uniknięciu powtórzenia się zarzucanych naruszeń prawa w przyszłości [26].

31. Co się tyczy meritum skargi, Sąd przeszedł od razu do zarzutu piątego, w którym spółki Zippo zarzuciły naruszenie przez Komisję zasady dobrej administracji [27].

32. Po pierwsze, Sąd ocenił zarzut podniesiony przez spółki Zippo z perspektywy wymogów określonych w art. 9 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania. Orzekł, że przepis ten nie zobowiązuje Komisji do informowania odpowiednich zainteresowanych stron o procedurze

[22] Artykuł 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2021/2083 z dnia 26 listopada 2021 r. zawieszającego środki polityki handlowej dotyczące niektórych produktów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, nałożone rozporządzeniami wykonawczymi (UE) 2018/886 i (UE) 2020/502 (Dz.U. 2021, L 426, s. 41).

[23] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 44, 45.

[24] Zaskarżony wyrok, pkt 30, 31.

[25] Zaskarżony wyrok, pkt 41.

[26] Zaskarżony wyrok, pkt 47.

[27] Sąd nie ustosunkował się do czterech pozostałych zarzutów podniesionych przez spółki Zippo: po pierwsze, naruszenia zasady proporcjonalności; po drugie, naruszenia zasady niedyskryminacji i równego traktowania; po trzecie, oczywistego błędu w ocenie co do prawa i okoliczności faktycznych ze względu na brak odpowiedniego uzasadnienia w zakresie wyboru przedmiotowego produktu; oraz po czwarte, oczywistego błędu w ocenie co do prawa w związku ze zobowiązaniami Unii w ramach WTO.

gromadzenia informacji w drodze publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz że ogłoszenie tej procedury w drodze zawiadomienia opublikowanego na stronie internetowej DG ds. Handlu było wystarczające [28].

33. Po drugie, Sąd zauważył, że prawo do dobrej administracji obejmuje autonomiczne prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację. Powołał się w tym względzie na art. 41 ust. 2 lit. a) Karty [29]. Zdaniem Sądu środki równoważące nałożone na podstawie art. 4 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania „mają na celu […] wywołanie negatywnych skutków gospodarczych względem działalności przedsiębiorstw w Stanach Zjednoczonych, które eksportują do Unii produkty, do których środki te mają zastosowanie” [30]. W związku z tym taki środek, „nawet jeżeli nie przyjęto go w wyniku indywidualnego postępowania prowadzonego w stosunku do przedsiębiorstw eksportujących produkty, których środek ten dotyczy, może być […] środkiem mającym negatywny wpływ na interesy wspomnianych przedsiębiorstw”, w ten sposób, że „[n]ie można […] wykluczyć” możliwości powoływania się przez te przedsiębiorstwa na prawo do bycia wysłuchanym [31].

34. Jednocześnie Sąd uznał, że art. 9 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania – w zakresie, w jakim nakłada na Komisję obowiązek dążenia do uzyskania informacji i opinii dotyczących interesów gospodarczych Unii w odniesieniu do konkretnych towarów lub usług, a nie informacji o partykularnych interesach przedsiębiorstw, na które proponowane środki unijne mają negatywny wpływ – nie stanowi wykonania prawa tych przedsiębiorstw do bycia wysłuchanym [32].

35. W świetle tych przesłanek oraz z uwagi na fakt, że Komisja miała świadomość, że środki wprowadzone zaskarżonym rozporządzeniem mogą mieć negatywny wpływ na spółki Zippo, Sąd orzekł, że Komisja powinna była zapewnić tej stronie możliwość bycia wysłuchaną w toku procedury przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia [33].

36. Wreszcie, Sąd orzekł, że naruszenie prawa do bycia wysłuchanym mogło mieć wpływ na wynik procedury. Uznał, iż „nie można wykluczyć, że zaskarżone rozporządzenie miałoby inną treść”, gdyby spółki Zippo mogły skorzystać z prawa do bycia wysłuchanym [34].

37. W świetle powyższego Sąd uwzględnił zarzut piąty i stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia, pominąwszy analizę pozostałych zarzutów.

### *C. Postępowanie przed Trybunałem*

38. W odwołaniu wniesionym w dniu 26 grudnia 2023 r. Komisja zwróciła się do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, o oddalenie zarzutu piątego dotyczącego naruszenia zasady dobrej administracji oraz o nakazanie spółkom Zippo zapłaty kosztów postępowania.

[28] Zobacz w tym względzie zaskarżony wyrok, pkt 53–58.

[29] Zobacz w tym względzie zaskarżony wyrok, pkt 59–63.

[30] Zobacz w tym względzie zaskarżony wyrok, pkt 67–71.

[31] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 72, 73.

[32] Zobacz w tym względzie zaskarżony wyrok, pkt 67.

[33] Zobacz w tym względzie zaskarżony wyrok, pkt 74–77.

[34] Zobacz w tym względzie zaskarżony wyrok, pkt 87–90.

39. Spółki Zippo zażądały od Trybunału oddalenia odwołania oraz, tytułem żądania ewentualnego, skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd, a także nakazania Komisji pokrycia kosztów postępowania.

40. Komisja oraz spółki Zippo skorzystały, odpowiednio, z prawa do repliki i dupliki. Nie przeprowadzono rozprawy.

## III. Analiza

41. Trybunał zwrócił się z wnioskiem, abym w swojej analizie skupiła się na zarzucie pierwszym odwołania. Komisja podnosi w nim, że Sąd dopuścił się błędu, stwierdzając, że naruszyła ona odzwierciedlone w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty prawo spółek Zippo do bycia wysłuchanym [35].

42. Ów zarzut odwołania Komisji dzieli się na trzy części. W części pierwszej zarzuca ona, że Sąd zignorował fakt, że art. 41 ust. 2 lit. a) Karty nie ma zastosowania do środków o zasięgu ogólnym. W części drugiej twierdzi następnie, że zaskarżone rozporządzenie nie jest „środkiem indywidualnym". W części trzeciej podnosi zaś, że nawet jeżeli spółkom Zippo przysługiwało prawo do bycia wysłuchanym w kontekście przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia, prawu temu uczyniono zadość w drodze przeprowadzenia procedury gromadzenia informacji na podstawie art. 9 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania.

43. Będę podążać za strukturą odwołania Komisji i odniosę się po kolei do argumentów związanych z trzema wspomnianymi częściami (sekcja A). Chociaż zaproponuję, aby Trybunał uwzględnił wszystkie trzy, dojdę do wniosku, że stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia ostatecznego, w związku z czym należy skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd (sekcja B).

### *A. Zarzut pierwszy odwołania*

#### *1. Część pierwsza: art. 41 ust. 2 lit. a) Karty nie ma zastosowania do środków o zasięgu ogólnym*

44. Zdaniem Komisji, chociaż Sąd słusznie zauważył, że zakres stosowania art. 41 ust. 2 lit. a) Karty ogranicza się do środków indywidualnych [36], nie zastosował tego wymogu do procedury prowadzącej do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, który to akt prawa Unii nie stanowi środka indywidualnego w rozumieniu tego postanowienia [37].

45. Spółki Zippo ze swojej strony uważają, że Sąd nie pominął wynikającego z art. 41 ust. 2 lit. a) Karty wymogu środka indywidualnego oraz że zaskarżony wyrok nie stanowi inaczej.

[35] Na wstępie zarzutu pierwszego odwołania Komisja zdaje się twierdzić, że zarzut piąty spółek Zippo nie dotyczył de facto prawa do bycia wysłuchanym, skoro zarzut ten stanowi krytykę procedury gromadzenia informacji przez Komisję na podstawie art. 9 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania z perspektywy zasady dobrej administracji, odzwierciedlonej w art. 41 Karty. Komisja nie krytykuje jednak Sądu wprost za wykroczenie poza twierdzenia strony sformułowane w zarzucie piątym podniesionym przez spółki Zippo. W każdym razie szerokie odczytanie tego zarzutu pozwala na uznanie argumentów spółek Zippo za dotyczące naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, skoro spółki te podnoszą, że Komisja powinna była poinformować je indywidualnie ze względu fakt, że sporne środki są w nie wymierzone.

[36] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 61.

[37] W odwołaniu Komisja na poparcie tego argumentu powołuje się na pkt 63, 65, 73 i 91 zaskarżonego wyroku.

46. Chociaż zgadzam się ze spółkami Zippo, że zaskarżony wyrok nie stanowi tak wprost, Komisja słusznie twierdzi, że Sąd zdaje się interpretować i stosować art. 41 ust. 2 lit. a) Karty tak, jak gdyby określony tam wymóg „środka indywidualnego" nie istniał, co skutkuje tym, że Sąd zdaje się stwierdzać, iż negatywny wpływ na daną osobę wystarczy, by powstało prawo do bycia wysłuchanym [38].

47. Takie podejście jest zdecydowanie błędne.

48. Już z brzmienia art. 41 ust. 2 lit. a) Karty oraz z odpowiedniego orzecznictwa [39] wynika, że prawo do bycia wysłuchanym, o którym mowa w tym postanowieniu, ma zastosowanie z zastrzeżeniem dwóch warunków: po pierwsze – dany środek jest środkiem indywidualnym, który ma zostać przyjęty w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w odniesieniu do danej osoby; po drugie – środek, jaki ma zostać przyjęty, może mieć negatywny wpływ na tę osobę.

49. To na podstawie tego toku rozumowania Trybunał orzekł, że prawo to bycia wysłuchanym odzwierciedlone w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty ma zastosowanie wyłącznie w procedurze, w której administracja podejmuje indywidualny środek wobec danej osoby, a nie w procedurze prowadzącej do przyjęcia środka o zasięgu ogólnym [40].

50. Istnieją ważne powody polityczne, dla których zagwarantowano to ograniczenie – większość środków o zasięgu ogólnym, o ile nie dotyczy to ich wszystkich, prawdopodobnie wywołuje pewne negatywne skutki względem co najmniej jednej osoby fizycznej lub prawnej, niezależnie od tego, czy da się ją uprzednio zidentyfikować. Chociaż, jak również twierdzi Komisja, instytucje Unii muszą brać pod uwagę prawdopodobny wpływ takich środków na osoby fizyczne lub prawne, to nie one mają obowiązku uwzględniać szczególnej sytuacji tych osób.

51. W związku z powyższym to, że dany środek oddziaływa na daną osobę w sposób ogólny, nie wystarczy, aby mogła ona skorzystać z odzwierciedlonego w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty prawa do bycia wysłuchanym.

52. Jak słusznie zauważa Komisja, scenariusz przeciwny, a więc przyznanie prawa do bycia wysłuchanym każdej osobie, na którą środek o zasięgu ogólnym może oddziaływać, byłby w praktyce niemożliwy do realizacji.

53. Jednakże nawet gdyby udałoby się znaleźć sposób na przeprowadzenie takiego działania, niemożliwe byłoby zidentyfikowanie i poinformowanie wszystkich osób, na które środek o zasięgu ogólnym oddziaływa, w celu ich wysłuchania.

54. W kontekście wspólnej polityki handlowej wynika to z faktu, że Komisja, jak ta sama zauważyła w odpowiedzi na pytania zadane stronom przez Sąd, nie dysponuje nawet wykazem importerów danego produktu. Nie ma też dostępu do indywidualnych danych, które umożliwiłyby zidentyfikowanie osób, na które środek potencjalnie by oddziaływał.

[38] Zobacz pkt 63, 65 i 67 oraz 72–74 zaskarżonego wyroku.

[39] Zobacz wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych w związku z art. 41, które odnoszą się między innymi do wyroków: z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, pkt 14); z dnia 6 grudnia 1994 r., Lisrestal i in./Komisja (T-450/93, EU:T:1994:290, pkt 42) (utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 24 października 1996 r., Komisja/Lisrestal i in., C-32/95 P, EU:C:1996:402, pkt 21 i nast.).

[40] Zobacz wyrok z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 49) (w którym odmówiono zastosowania prawa do bycia wysłuchanym na podstawie art. 41 Karty w odniesieniu do środków o zasięgu ogólnym w kontekście wspólnej polityki rybołówstwa). Zobacz także: wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r., Arysta LifeScience Great Britain/Komisja (C-259/22 P, niepublikowany, EU:C:2023:513, pkt 49, 50); analogicznie – w kwestii środków ustawodawczych – wyrok z dnia 14 października 1999 r., Atlanta/Wspólnota Europejska (C-104/97 P, EU:C:1999:498, pkt 35–38).

55. Wynika stąd, że z przyczyn zarówno prawnych, jak i praktycznych „indywidualne” prawo do bycia wysłuchanym, odzwierciedlone w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty, może powstać jedynie w odniesieniu do środków indywidualnych [41].

56. W związku z powyższym część pierwsza zarzutu pierwszego odwołania zasługuje na uwzględnienie.

*2. Część druga: zaskarżone rozporządzenie nie jest „środkiem indywidualnym”*

57. Komisja twierdzi następnie, że Sąd naruszył prawo, gdy stwierdził, że zaskarżone rozporządzenie stanowi w odniesieniu do spółek Zippo środek indywidualny w rozumieniu art. 41 ust. 2 lit. a) Karty.

58. Podzielam pogląd Komisji.

59. Po pierwsze, zaskarżony środek jest rozporządzeniem, a więc aktem, który na mocy art. 288 akapit drugi TFUE ma zasięg ogólny i wiąże każdy podmiot prawa Unii.

60. Mimo to spółki Zippo słusznie zauważają zasadniczo, że sama ta forma aktu nie wyklucza tego, że zaskarżone rozporządzenie może zawierać indywidualne decyzje wobec konkretnych osób, co umożliwiałoby zastosowanie w odniesieniu do tych spółek prawa do bycia wysłuchanym odzwierciedlonego w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty [42].

61. Jest tak przykładowo w obszarach środków antydumpingowych i ograniczających, gdy Komisja i Rada Unii Europejskiej przyjmują rozporządzenia, aby nałożyć określone środki na osoby fizyczne lub prawne wprost wymienione. Środki takie, nawet jeżeli są przyjmowane na ogół w postaci rozporządzenia, mają dla niektórych osób fizycznych i prawnych cechy decyzji, ponieważ odzwierciedlają ostateczne stanowisko instytucji Unii przyjęte w następstwie postępowania administracyjnego w związku z ich konkretną sytuacją [43].

[41] Nie uniemożliwia to jednak prawodawcy Unii czy nawet Komisji wykonującej uprawnienia delegowane podjęcia decyzji o przyznaniu osobom, na które środek o zasięgu ogólnym oddziaływa, prawa do bycia wysłuchanym; zob. w tym względzie wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r., Arysta LifeScience Great Britain/Komisja (C-259/22 P, niepublikowany, EU:C:2023:513, pkt 51). Przykłady z obszaru wspólnej polityki handlowej – zob. art. 5 ust. 10, art. 6 ust. 5, art. 21 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz.U. 2016, L 176, s. 21) oraz art. 4 i 15 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1083/2013 z dnia 28 sierpnia 2013 r. ustanawiającego zasady dotyczące procedury tymczasowego wycofania preferencji taryfowych oraz wprowadzenia ogólnych środków ochronnych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych (Dz.U. 2013, L 293, s. 16).

[42] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Athinaïki Techniki/Komisja (C-521/06 P, EU:C:2008:422, pkt 42–44) (w którym wyjaśniono, że zasadniczo dla klasyfikacji aktu nie ma znaczenia, czy spełnia on określone wymogi formalne, oraz że należy mieć na uwadze istotę zaskarżonego środka i zamiar jego autora).

[43] Zobacz w szczególności w obszarze antydumpingowym wyrok z dnia 29 marca 1979 r., NTN Toyo Bearing i in./Rada (113/77, EU:C:1979:91, pkt 8) (w którym wyjaśniono, że rozporządzenie antydumpingowe jest zindywidualizowane dla tych producentów eksportujących odnośny produkt, których dane wykorzystano w toku dochodzenia). Zobacz także wyrok z dnia 21 lutego 1984 r., Allied Corporation i in./Komisja (239/82 i 275/82, EU:C:1984:68, pkt 11, 12) (w którym wyjaśniono w pkt 12, że „akty ustanawiające cło antydumpingowe dotyczą bezpośrednio i indywidualnie tych producentów i eksporterów, którzy są w stanie dowieść, że zostali zidentyfikowani w aktach Komisji lub Rady lub że byli objęci dochodzeniami przygotowawczymi”). W dziedzinie środków ograniczających zob. w szczególności wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 241–244); z dnia 23 kwietnia 2013 r., Gbagbo i in./Rada (od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, pkt 56) (w tym ostatnim wyroku wyjaśniono, że środki te „są podobne zarówno do aktów o charakterze ogólnym, ponieważ zabraniają adresatom określonym w sposób ogólny i abstrakcyjny w szczególności udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych osobom i podmiotom wymienionym w wykazach zawartych w załącznikach do tych aktów, jak również do zbioru indywidualnych decyzji stosowanych wobec takich osób i podmiotów”).

62. Z tego względu takie osoby fizyczne i prawne mogą powoływać się na prawo do bycia wysłuchanym, tak jak gdyby rozporządzenie było skierowane do nich, nawet jeżeli odpowiednie prawo wtórne Unii nie przewiduje takiej możliwości [44].

63. Zaskarżone rozporządzenie jest jednak inne.

64. W obiektywny sposób określa ono sytuacje i wywołuje skutki prawne wobec kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny [45].

65. W niniejszej sprawie ma ono zastosowanie do całości przywozu ze Stanów Zjednoczonych objętego zakresem kodu CN 9613 80 00.

66. Zaskarżone rozporządzenie nie wykorzystuje w tym celu informacji dotyczących działalności gospodarczej żadnej z osób fizycznych i prawnych, których dotyczy.

67. Nie jest również wymierzone przeciwko zachowaniu jednego konkretnego przedsiębiorstwa [46] ani skierowane do spółek Zippo [47].

68. Jak wyjaśnił sam Sąd, zaskarżone rozporządzenie ma natomiast na celu ogólne wywarcie presji na Stany Zjednoczone, aby zmieniły swoje praktyki [48].

69. W związku z tym spółki Zippo nie mogą twierdzić, że zaskarżone rozporządzenie jest środkiem indywidualnym, który jest do nich skierowany, i że z tego względu powinny one były skorzystać z prawa do bycia wysłuchanym, zanim rozporządzenie zostało przyjęte.

70. Żaden z wyroków, na które powołał się Sąd, nie daje podstaw do przeciwnej konstatacji [49].

[44] Zobacz na przykład wyrok z dnia 27 czerwca 1991 r., Al-Jubail Fertilizer/Rada (C-49/88, EU:C:1991:276, pkt 17) (w którym uznano konieczność zapewnienia prawa do bycia wysłuchanym nawet w sytuacji, gdy obowiązujące sporne prawodawstwo Unii nie przewidywało takiej możliwości).

[45] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 6 października 1982 r., Alusuisse Italia/Rada i Komisja (307/81, EU:C:1982:337, pkt 9) (w którym wyjaśniono, że rozporządzenie antydumpingowe ma ogólne zastosowanie do przywozu wszystkich produktów z danego kraju, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków w odniesieniu do wszystkich osób, których nie wymieniono wprost jako objętych szczególnym obowiązkiem, jaki się na nie nakłada).

[46] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 69 (w którym wyjaśniono, że rozpatrywane środki równoważące nie są skierowane przeciwko spółkom Zippo) oraz pkt 72 (w którym stwierdzono, że środków tych „nie przyjęto […] w wyniku indywidualnego postępowania prowadzonego w stosunku do przedsiębiorstw eksportujących produkty, których środ[ki] [te] dotycz[ą]").

[47] Zobacz ex multis wyrok z dnia 1 października 2009 r., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rada (C-141/08 P, EU:C:2009:598, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo) (w którym wyjaśniono, że prawo do bycia wysłuchanym wymaga, aby adresatom decyzji, które mają istotny wpływ na ich interesy, umożliwić skuteczne przedstawienie swojego stanowiska).

[48] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 29.

[49] Jak słusznie podkreśla Komisja, wszystkie wyroki, na które powołuje się Sąd w pkt 61–65 zaskarżonego wyroku, dotyczyły okoliczności, w których w grę wchodziły procedury indywidualne. W związku z tym w żadnym z tych wyroków nie znajduje potwierdzenia pogląd, że samo istnienie niekorzystnych skutków jest wystarczające, by powstało prawo do bycia wysłuchanym. I tak: wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), dotyczył indywidualnej procedury odnoszącej się do powrotu nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego; wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., ESDZ/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444), dotyczył indywidualnej decyzji odnoszącej się do przeniesienia w interesie służby członka personelu tymczasowego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych; wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/SRB (C-934/19 P, EU:C:2021:1042), dotyczył decyzji odnoszącej się do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, a zatem decyzji prawdopodobnie skierowanej do tej osoby prawnej, którą to decyzję zaskarżyła osoba trzecia, a więc taka, której nie przysługiwało prawo do bycia wysłuchanym; i wreszcie, wyrok z dnia 18 czerwca 2014 r., Hiszpania/Komisja (T-260/11, EU:T:2014:555), dotyczył decyzji skierowanej do Królestwa Hiszpanii.

71. Fakt, że przeprowadzenie procedury przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia doprowadziło Komisję do zidentyfikowania osoby, na której interesy może mieć ono prawdopodobnie negatywny wpływ [50], lub że instytucja ta była świadoma, że przedmiotowy produkt należy do kategorii produktów objętych tym aktem [51], który to produkt zresztą zidentyfikowała z własnej inicjatywy [52], nie oznacza, że zaskarżone rozporządzenie przyjęto w ramach procedury prowadzonej przeciwko spółkom Zippo lub w związku ze spółkami Zippo.

72. Okoliczności te same w sobie nie sprawiają, że zaskarżone rozporządzenie można uznać za środek indywidualny w rozumieniu wymaganym do zastosowania art. 41 ust. 2 lit. a) Karty.

73. Niepokojące byłoby bowiem, gdyby Komisja nie była świadoma sytuacji i tego, kim są główni amerykańscy uczestnicy rynku w obszarze, w którym instytucja ta postanowiła nałożyć środki równoważące, z tej prostej przyczyny, że środki takie, jak wynika z rozporządzenia dotyczącego egzekwowania, mają być między innymi wybrane i zaprojektowane w taki sposób, aby skłonić państwa trzecie do przestrzegania obowiązujących zasad handlu międzynarodowego [53].

74. Wynika z tego, że Komisja słusznie twierdzi, że Sąd dopuścił się błędu poprzez uznanie, że zaskarżone rozporządzenie stanowi dla spółek Zippo „środek indywidualny” w rozumieniu art. 41 ust. 2 lit. a) Karty.

75. Wniosku tego nie zmienia argument spółek Zippo, w myśl którego sprzeczne byłoby uznanie dopuszczalności odnośnej skargi z jednej strony oraz zakwestionowanie możliwości zastosowania prawa do bycia wysłuchanym z drugiej strony.

76. W tym względzie wystarczy zauważyć, że Trybunał miał już okazję wyjaśnić, że fakt, iż środek o zasięgu ogólnym dotyczy strony bezpośrednio i indywidualnie, nie oznacza, że stronie tej trzeba było zapewnić możliwość bycia wysłuchaną w ramach procedury leżącej u podstaw jego przyjęcia [54].

77. Jak słusznie podniosła Komisja, aby danej osobie przysługiwało prawo do bycia wysłuchanym na podstawie art. 41 ust. 2 lit. a) Karty, nie wystarczy, aby środek dotyczył jej indywidualnie. Odnośna procedura musi również prowadzić do „środka indywidualnego”.

78. Można to wyjaśnić odmiennymi celami przesłanek legitymacji procesowej na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE i przesłanek przyznania (indywidualnego) prawa do bycia wysłuchanym na podstawie art. 41 ust. 2 lit. a) Karty. Z jednej strony uznanie, że osoba fizyczna lub prawna posiada legitymację procesową przed sądami Unii, służy umożliwieniu osobie, na którą dany środek wywiera negatywny wpływ, zakwestionowania jego ważności prawnej.

50 Zaskarżony wyrok, pkt 74.

51 Zaskarżony wyrok, pkt 75.

52 Zaskarżony wyrok, pkt 76.

53 Zobacz rozporządzenie dotyczące egzekwowania, motyw 8.

54 Zobacz wyrok z dnia 14 października 1999 r., Atlanta/Wspólnota Europejska (C-104/97 P, EU:C:1999:498, pkt 34, 35). Zobacz także opinia rzecznika generalnego J. Mischa w sprawie Atlanta/Wspólnota Europejska (C-104/97 P, EU:C:1999:234, pkt 57–70) (w której wyjaśniono, że sytuacja jednostki, której dany środek dotyczy bezpośrednio i indywidualnie, jest odmienna od sytuacji dającej prawo do obrony, ponieważ w tym drugim przypadku związek ze środkiem jest szczególny i dotyczy wyłącznie indywidualnej sytuacji danej osoby), jak również wyroki: z dnia 11 września 2002 r., Pfizer Animal Health/Rada (T-13/99, EU:T:2002:209, pkt 487); z dnia 13 września 2023 r., Wenezuela/Rada (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

Z drugiej strony prawo do bycia wysłuchanym ma na celu umożliwienie danej osobie zapobieżenia wydaniu w stosunku do niej decyzji, jeżeli decyzja ta miałaby niekorzystny wpływ na sytuację osobistą tej osoby [55].

79. Z tego względu, aby danej osobie przysługiwał dostęp do sądów Unii, wystarczy, aby środek ją indywidualizował, nawet jeżeli nie przyjęto go z myślą o tej osobie.

80. Z kolei, aby danej osobie przysługiwało prawo do bycia wysłuchanym w postępowaniu administracyjnym, postępowanie to musi być prowadzone w celu zareagowania na jej indywidualną sytuację i kończyć się aktem, który może mieć na nią negatywny wpływ.

81. Komisja słusznie twierdziła zatem, że uznanie, iż środek o zasięgu ogólnym dotyczy osoby fizycznej lub prawnej indywidualnie, niekoniecznie oznacza, że odnośny środek stanowi „środek indywidualny" w rozumieniu art. 41 ust. 2 lit. a) Karty.

82. W związku z tym także część druga zarzutu pierwszego odwołania zasługuje na uwzględnienie.

*3. Część trzecia: prawu do bycia wysłuchanym uczyniono zadość w ramach procedury przeprowadzonej na podstawie art. 9 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania*

83. W ramach części trzeciej Komisja zasadniczo argumentuje, że nawet gdyby prawo do bycia wysłuchanym zapisane w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty miało zastosowanie do rozpatrywanej sytuacji, prawu temu uczyniono zadość w drodze procedury gromadzenia informacji przeprowadzonej na podstawie art. 9 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania.

*a) Co do dopuszczalności*

84. Spółki Zippo w odpowiedzi na odwołanie sprzeciwiły się dopuszczalności tego argumentu Komisji. Uważają, że w tej części odwołania Komisja nie wskazała w sposób wystarczający odpowiednich punktów zaskarżonego wyroku. Odwołanie Komisji w tej części nie spełnia zatem ich zdaniem wymogów wynikających z art. 169 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, który stanowi: „[p]odnoszone zarzuty i argumenty prawne wskazują precyzyjnie motywy orzeczenia Sądu, które wnoszący odwołanie kwestionuje".

85. Nie zgadzam się.

86. Jak wyjaśnia Komisja, wspomniany wymóg proceduralny nie powinien być rozumiany zbyt formalistycznie, w taki sposób, że we wszystkich przypadkach konieczne jest odniesienie się do konkretnych punktów zaskarżanego wyroku.

87. Uzasadnieniem art. 169 § 2 regulaminu postępowania jest umożliwienie Trybunałowi przeprowadzenia kontroli legalności aktu prawa Unii [56].

[55] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., ESDZ/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo) (w którym wyjaśniono, że prawo do bycia wysłuchanym „zmierza […] do umożliwienia właściwemu organowi skorygowania błędu lub do umożliwienia osobie zainteresowanej przedstawienia takich informacji dotyczących jej sytuacji osobistej, które przemawiają za wydaniem lub niewydaniem decyzji, lub za tym, by miała ona taką a nie inną treść").

[56] Zobacz ex multis wyrok z dnia 10 września 2024 r., Google i Alphabet/Komisja (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726, pkt 63).

88. W związku z tym przepis ten stanowi wyraz art. 256 ust. 2 TFUE i art. 58 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które wymagają, aby w ramach wykonywania swoich kompetencji na etapie postępowania odwoławczego Trybunał był w stanie zrozumieć przedmiot sporu.

89. Wymogowi temu czyni się zadość, gdy odwołanie określa – poprzez zawarte w nim zarzuty i argumentację – elementy zaskarżanego wyroku, których uchylenia wnoszący odwołanie żąda [57].

90. Jak przyznał Trybunał, można to uczynić albo poprzez wskazanie wprost kwestionowanych punktów uzasadnienia zaskarżanego wyroku, albo „poprzez przywołanie lub powtórzenie zawartych w nich elementów, umożliwiając w ten sposób ich zidentyfikowanie” [58].

91. W niniejszej sprawie, w trzeciej części zarzutu pierwszego odwołania Komisja nie tylko wyjaśnia, że zasadniczo kwestionuje wniosek Sądu, że art. 9 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania nie realizuje prawa do bycia wysłuchanym odzwierciedlonego w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty, lecz także wskazuje konkretne punkty zaskarżonego wyroku, których uchylenia żąda [59].

92. Wynika z tego, że odwołanie czyni zadość wymogom art. 169 § 2 regulaminu postępowania i że argument spółek Zippo dotyczący niedopuszczalności należy zatem odrzucić.

*b) Co do istoty*

93. W pkt 67 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że „nie można uznać, że z tego tylko powodu, iż Komisja wypełniła swój obowiązek zorganizowania gromadzenia informacji stosownie do art. 9 ust. 1 [rozporządzenia dotyczącego egzekwowania], nie doszło do naruszenia zagwarantowanego w art. 41 ust. 2 lit. a) [K]arty prawa do bycia wysłuchanym przysługującego przedsiębiorstwu, na którego interesy środki przewidziane w akcie wykonawczym przyjętym przez Komisję zgodnie z art. 4 ust. 1 owego rozporządzenia mogą mieć negatywny wpływ, a które w takim gromadzeniu informacji nie wzięło udziału” [60].

94. Komisja kwestionuje takie rozumienie art. 9 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania, twierdząc, że dokonana przez Sąd wykładnia tego przepisu może zachęcać zainteresowane strony, by nie uczestniczyły w procedurach gromadzenia informacji takich jak ta przeprowadzona w niniejszym wypadku, wyłącznie po to, by później zakwestionować ważność wynikającego z nich aktu prawa Unii poprzez powołanie się na naruszenie prawa do obrony.

95. Jak już wyjaśniłam w pkt 49 niniejszej opinii, prawo do bycia wysłuchanym w procedurze prowadzącej do przyjęcia środków o zasięgu ogólnym, takich jak w przypadku zaskarżonego rozporządzenia, nie może opierać się na art. 41 ust. 2 lit. a) Karty.

[57] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Bergaderm i Goupil/Komisja (C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

[58] Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Aeris Invest/SRB (C-874/19 P, EU:C:2021:1040, pkt 51).

[59] Zobacz pkt 73 i 74 odwołania, w których zakwestionowano pkt 67, 85 i 86 zaskarżonego wyroku. Zobacz także s. 3 repliki, gdzie Komisja stwierdza, że jej odwołanie zawiera bezpośrednie zakwestionowanie pkt 91 i 92 zaskarżonego wyroku.

[60] Zaskarżony wyrok, pkt 67.

96. Mając to na uwadze, w systemie opartym na zasadzie demokracji uczestniczącej [61], w której podmioty, na które mogą mieć wpływ środki o zasięgu ogólnym przyjmowane przez administrację, powinny mieć możliwość wyrażenia swoich interesów i wyjaśnienia swoich obaw [62], a taka możliwość może przybierać formę pewnego rodzaju procedury gromadzenia informacji przeprowadzanej przed przyjęciem takich środków, takiej jak procedura przewidziana w art. 9 rozporządzenia dotyczącego egzekwowania.

97. W zaskarżonym wyroku Sąd nie stwierdził żadnych uchybień związanych z przejrzystością i otwartością tej procedury w zakresie, w jakim została ona zorganizowana w związku z przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia [63].

98. Z kolei spółki Zippo nie zakwestionowały tego ustalenia w drodze odwołania wzajemnego.

99. Można zatem stwierdzić, że w niniejszej sprawie uczyniono zadość prawu do bycia wysłuchanym w procedurach prowadzących do przyjęcia środków o zasięgu ogólnym w zakresie, w jakim takie prawo można uznać za istniejące na mocy prawa Unii niezależnie od art. 41 ust. 2 lit. a) Karty.

100. Na wniosek ten nie ma wpływu okoliczność, że spółki Zippo nie uczestniczyły w tej procedurze gromadzenia informacji, mimo że zostały poinformowane o jej prowadzeniu w drodze zawiadomienia opublikowanego na stronie internetowej DG ds. Handlu.

101. Gdyby spółki Zippo wzięły udział w tej procedurze, mogłyby przedstawić argumenty, które – jak twierdzą – mogły mieć znaczenie dla treści zaskarżonego rozporządzenia, a mianowicie, że „w czasie przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia środki równoważące, jakie miały zostać zastosowane w odniesieniu do ich produktów, były najbardziej dotkliwą formą rozważanych środków równoważących, zarówno pod względem ich skali, jak i wysokości, w porównaniu ze środkami dotyczącymi innych sektorów przemysłu w Stanach Zjednoczonych”, że „szczególnie dotkliwy [jest] charakter środka, który jest wymierzony w jedno tylko przedsiębiorstwo i który powoduje, że ponosi ono wszystkie następstwa danych środków równoważących, a także […] że ich produkty nie mają związku z produktami objętymi środkami ochronnymi przyjętymi przez Stany Zjednoczone Ameryki, wobec czego środki przyjęte przez Komisję nie mogą zrównoważyć skutków wspomnianych środków ochronnych”, oraz że „Komisja przyjęła środek dyskryminujący, ponieważ jest on wymierzony konkretnie w skarżące [w pierwszej instancji], mimo że miała możliwość dokonania wyboru innych produktów pochodzących od więcej niż jednego przedsiębiorstwa oraz zapewnienia bardziej sprawiedliwego rozłożenia rozpatrywanych środków równoważących” [64].

[61] Zobacz art. 11 ust. 1 TUE, który stanowi, że „[z]a pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”.

[62] Zobacz w tym względzie dokument roboczy służb Komisji, Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa [SWD(2021) 305 final, rozdział 2, pkt 1], w którym Komisja wyjaśnia, że zgodnie z art. 11 TUE „Komisja ma obowiązek prowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Konsultacje z zainteresowanymi stronami są ważnym sposobem gromadzenia uwag wspierających kształtowanie polityki” [tłumaczenie nieoficjalne]. Zobacz także komunikat Komisji, Zmierzając ku pogłębionej kulturze konsultacji i dialogu – Zasady ogólne i minimalne standardy stosowane przez Komisję w trakcie konsultacji z zainteresowanymi stronami [COM(2002) 704 wersja ostateczna, s. 15, 16], w którym określono minimalne standardy konsultacji, gdy „Komisja pragnie zachęcić zainteresowane strony zewnętrzne do wniesienia wkładu w kształtowanie polityki przed podjęciem jakichkolwiek decyzji” [tłumaczenie nieoficjalne].

[63] Zobacz zaskarżony wyrok, pkt 53–58.

[64] Zaskarżony wyrok, pkt 88.

102. Zatem nawet gdyby prawdą było, że spółkom Zippo rzeczywiście przysługiwało pewnego rodzaju „ogólne” prawo do bycia wysłuchanym przed przyjęciem przez Komisję aktu o zasięgu ogólnym, niezależne od zakresu stosowania art. 41 ust. 2 lit. a) Karty, to prawo to w okolicznościach niniejszej sprawy nie zostałoby przez Komisję naruszone.

103. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał uwzględnił również część trzecią zarzutu pierwszego odwołania, a wobec tego – aby uwzględnił cały ten zarzut odwołania.

### *B. Konsekwencje*

104. Zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

105. W niniejszej sprawie przesłanka ta nie jest jednak spełniona.

106. W zaskarżonym wyroku Sąd rozpatrzył tylko zarzut piąty podniesiony przez spółki Zippo.

107. Z powodów przedstawionych powyżej uważam ten zarzut za bezzasadny. W związku z tym należy go oddalić.

108. Ponieważ jednak Sąd nie zbadał podniesionych przez spółki Zippo na poparcie skargi zarzutów od pierwszego do czwartego, które dotyczą zasadności zaskarżonego rozporządzenia i, w części, badania obejmującego złożoną ocenę okoliczności faktycznych [65], Trybunał nie dysponuje wszystkimi elementami niezbędnymi do wydania ostatecznego orzeczenia [66].

109. W konsekwencji sprawa powinna zostać skierowana do ponownego rozpoznania przez Sąd, aby rozstrzygnął on w przedmiocie pozostałych podniesionych przed nim zarzutów i argumentów, a rozstrzygnięcie o kosztach powinno nastąpić w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

## IV. Wniosek

110. Na podstawie powyższego proponuję, aby Trybunał:

– uchylił wyrok z dnia 18 października 2023 r., Zippo Manufacturing i Zippo/Komisja (T-402/20, EU:T:2023:640);

– oddalił zarzut piąty jako bezzasadny;

– skierował sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, aby rozstrzygnął on w przedmiocie pozostałych podniesionych przed nim zarzutów i argumentów; oraz

– orzekł, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

[65] Zobacz na przykład zarzut pierwszy dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności przy wyborze przedmiotowego produktu. Zarzut ten wymaga oceny tego, czy środki były odpowiednie i niezbędne, oraz tego, czy nie wykraczały poza to, co konieczne do osiągnięcia celu, któremu mają służyć.

[66] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r., Komisja/European Food i in. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, pkt 154 i przytoczone tam orzecznictwo).