Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
TAMARA ĆAPETA
föredraget den 5 juni 2025 [1]

Mål C-811/23 P

Europeiska kommissionen
mot
Zippo Manufacturing Co.,

Zippo GmbH

”Överklagande – Gemensam handelspolitik – Förordning (EU) nr 654/2014 – Åtgärder som vidtagits av Förenta staterna avseende import av vissa stål- och aluminiumprodukter – Motåtgärder i form av tilläggsvärdetullar för vissa produktkategorier – Rätten att yttra sig”

I. Inledning

1. ”För mig är tullar det vackraste ordet i ordlistan och det är mitt favoritord”, sade nyligen Förenta staternas president Donald J. Trump. [2]

2. President Trump har varit fascinerad av tullar sedan sin första presidentperiod, om inte tidigare: på hans uppmaning införde Förenta staterna år 2018 värdetullar på flera typer av stålprodukter av olika ursprung, bland annat från Europeiska unionen. Som respons införde Europeiska unionen motåtgärder i form av tilläggsvärdetullar för vissa tullpositioner i Kombinerade nomenklaturen [3] (nedan kallad KN).

3. En av de produktkategorier som omfattades av denna geopolitiska korseld var KN-nummer 9613 80 00 (”Andra tändare”), för vilket det enligt genomförandeförordning (EU) 2020/502 [4] (nedan kallad den angripna förordningen) infördes en ytterligare 25-procentig värdetull.

[1] Originalspråk: engelska.

[2] Se 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] Bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EGT L 256, 1987, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 13, s. 22).

[4] Kommissionens genomförandeförordning av den 6 april 2020 om vissa handelspolitiska åtgärder avseende vissa produkter med ursprung i Amerikas förenta stater (EUT L 109, 2020, s. 10).

4. ”Zippo”-tändaren, en genuint amerikansk produkt, ska klassificeras i den produktkategorin. Zippo Manufacturing Co., Zippo GmbH och Zippo SAS (nedan gemensamt kallade Zippo)[5] överklagade den förordningen till tribunalen. Ett av deras argument var att de borde ha fått yttra sig innan dessa tullar infördes.

5. I domen av den 18 oktober 2023, Zippo Manufacturing och Zippo/kommissionen (T-402/20, EU:T:2023:640) (nedan kallad den överklagade domen) ställde sig tribunalen bakom det argumentet.

6. Europeiska kommissionen har överklagat den domen och bland annat hävdat att rätten att yttra sig, som garanteras i artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), inte är tillämplig i detta fall. Jag delar denna uppfattning.

II. Bakgrund

A. Det administrativa förfarandet

7. Tvistens bakgrund beskrivs i punkterna 2–13 i den överklagade domen. Det ska erinras om följande.

8. Den 2 mars 2018 tweetade president Trump bland annat följande:

”Vi måste skydda vårt land och våra arbetare. Vår stålindustri är i dåligt skick. HAR MAN INGET STÅL HAR MAN INGET LAND!”.[6]

9. Den 8 mars 2018 antog Förenta staterna åtgärder i form av en 25-procentig värdetull på import av vissa stål- och aluminiumprodukter, bland annat från Europeiska unionen, med verkan från och med den 23 mars 2018 och med obegränsad varaktighet.[7]

10. Som svar på dessa åtgärder publicerade kommissionen den 16 maj 2018 genomförandeförordning (EU) 2018/724[8] för att stegvis tillämpa tilläggstullar på vissa produkter från Förenta staterna. De utvalda produkter vars KN-nummer berörs av förordningen omfattar sockermajs, tranbär, tobak, smink, kläder, stålprodukter, whisky, papper, skor, hushållsartiklar, tvättmaskiner, batterier, motorfordon, motorcyklar, fiskefartyg och motorbåtar.

[5] I sitt svar på förevarande överklagande anger Zippo att Zippo SAS under mellantiden har upphört att existera.

[6] Se The American Presidency Project, tweets från den 2 mars 2018, finns på: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/tweets-march-2–2018.

[7] Se Förenta staternas federala register, proklamation 9705 av den 8 mars 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR-dok. 2018–05478. Dessa tullar senarelades längre fram till den 1 maj 2018 och därefter till den 1 juni 2018; se Förenta staternas federala register, proklamation nr 9711 av den 22 mars 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR-dok. 2018–06425, och proklamation nr 9740 av den 30 april 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR-dok. 2018–09841.

[8] Kommissionens genomförandeförordning av den 16 maj 2018 om vissa handelspolitiska åtgärder avseende vissa produkter med ursprung i Amerikas förenta stater (EUT L 122, 2018, s. 14). Till den del dessa tullar rörde motorcyklar blev de föremål för ett förfarande som utmynnade i domen av den 21 november 2024, *Harley-Davidson Europe och Neovia Logistics Services International* mot *kommissionen* (C-297/23 P, EU:C:2024:971).

11. I enlighet med artikel 8.2 i Världshandelsorganisationens (WTO) avtal om skyddsåtgärder underrättade Europeiska unionen den 18 maj 2018 WTO:s varuhandelsråd om det föreslagna upphävandet av medgivanden och andra likvärdiga skyldigheter gällande de KN-nummer som anges i genomförandeförordning (EU) 2018/724. [9]

12. Den 24 januari 2020 utökade Förenta staterna tullarna till att omfatta vissa derivatprodukter av stål och aluminium från och med det datumet, även här med obegränsad varaktighet. [10]

13. Den 6 mars 2020 begärde kommissionen, med tillämpning av artikel 9 i förordning (EU) nr 654/2014 (nedan kallad genomdrivandeförordningen), [11] att berörda parter skulle yttra sig med hjälp av ett formulär som fanns tillgängligt på webbplatsen för kommissionens generaldirektorat (GD) för handel. [12] Den informationsinsamling som GD Handel genomförde redan vid denna tidpunkt gällde bland annat KN-nummer 9613 80 00. [13]

14. Zippo deltog inte i informationsinsamlingen.

15. Den 7 april 2020 antog kommissionen den angripna förordningen.

16. Kommissionen förklarar där att ”trots att Förenta staterna beskriver dessa åtgärder som säkerhetsåtgärder är de i huvudsak skyddsåtgärder”. [14] Eftersom samråden med Förenta staterna inte resulterade i någon tillfredsställande lösning, utövade Europeiska unionen sin rätt till upphävande och motåtgärder i fråga om medgivanden, i enlighet med WTO-avtalet om skyddsåtgärder, med stöd av artikel 4.1 i genomdrivandeförordningen. [15]

17. Lämpliga åtgärder tog sig formen av handelspolitiska åtgärder som bestod av upphävande av tullmedgivanden och införande av nya eller höjda tullar. [16]

18. För produkter som omfattades av KN-nummer 9613 80 00 (”Andra tändare”, vilka ingick i kategorin ”Cigarettändare och andra tändare, även mekaniska eller elektriska, samt delar till sådana tändare, andra än tändstenar och vekar”), innebar detta att det skulle införas en ytterligare värdetull på 20 procent. [17] I den angripna förordningen fastställs följande: ”Vid utformning och val av dessa åtgärder har kommissionen … tillämpat objektiva kriterier i enlighet med artikel 4.2 c och artikel 4.3 i” genomdrivandeförordningen. [18]

[9] Se WTO, kommittén för skyddsåtgärder, Immediate notification under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards, G/SG/N/12/EU/1, s. 1.

[10] Se Förenta staternas federala register, proklamation 9980 av den 24 januari 2020 (Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States), FR-dok. 2020–01806.

[11] Europaparlamentets och rådets förordning av den 15 maj 2014 om utövande av unionens rättigheter vid tillämpning och genomdrivande av internationella handelsregler och om ändring av rådets förordning (EG) nr 3286/94 om fastställande av gemenskapsförfaranden på den gemensamma handelspolitikens område i syfte att säkerställa gemenskapens rättigheter enligt internationella handelsregler, särskilt regler som fastställts av Världshandelsorganisationen (WTO) (EUT L 189, 2014, s. 50).

[12] Se den överklagade domen, punkt 7.

[13] I punkt 7 i den överklagade domen förklarar tribunalen att ”[b]land de åtgärder som planerades efter denna insamling” angav kommissionen att det var möjligt att tillämpa tilläggsvärdetullar på produkter som omfattades av KN-nummer 9613 80 00. Enligt min mening framgår det av handlingarna i målet i tribunalen att möjligheten att höja tullarna för de produkter som omfattas av detta KN-nummer angavs redan i det frågeformulär som publicerades på GD Handels webbplats.

[14] Se den angripna förordningen, skäl 2.

[15] Se den angripna förordningen, skäl 8 och 9.

[16] Se den angripna förordningen, skäl 9.

[17] Se artikel 1.2 i den angripna förordningen.

[18] Se skäl 10 i den angripna förordningen.

19. Enligt artikel 4.2 c i den förordningen har kommissionen rätt att införa handelspolitiska åtgärder som är ”väsentligt likvärdig(a) med nivån för medgivanden eller andra skyldigheter som påverkas av skyddsåtgärden, i enlighet med villkoren i WTO-avtalet om skyddsåtgärder”.

20. Enligt artikel 4.3 i genomdrivandeförordningen ska de berörda handelspolitiska åtgärderna fastställas på grundval av följande: ”a) Åtgärdernas ändamålsenlighet när det gäller att få tredjeländer att följa internationella handelsregler.” ”b) Åtgärdernas potential att gottgöra ekonomiska aktörer i unionen som påverkas av [tredjelandets] åtgärder.” ”c) Tillgång till alternativa källor till de berörda varorna eller tjänsterna, i syfte att undvika eller minimera negativa följder för industrier i efterföljande handelsled, upphandlande myndigheter eller enheter eller slutkonsumenter i unionen.” ”d) Undvikande av oproportionerlig administrativ komplexitet och oproportionerliga kostnader vid tillämpningen av åtgärderna.” och ”e) Alla särskilda kriterier som kan vara angivna i internationella handelsavtal i samband med de fall som avses i artikel 3” i genomdrivandeförordningen.

21. Från domstolshandlingarna framgår följande enligt en not från GD Handel av den 26 mars 2020 som lämnats in inom ramen för förfarandet för informationsinsamling enligt artikel 9 i genomdrivandeförordningen: ”Bedömningen av de olika intressenternas påståenden återspeglade de relevanta kriterierna i enlighet med genomdrivandeförordningen, närmare bestämt punkterna [b] och [c] ovan. Dessa kriterier var vägledande för kommissionens val av produkter. Eftersom de planerade åtgärderna är tullar som tillämpas vid gränsen, är villkoret under punkt [d] uppfyllt. Kriterium [e] är inte tillämpligt eftersom WTO-avtalet om skyddsåtgärder inte fastställer några ytterligare specifika kriterier utöver väsentlig likvärdighet. Kriterium [a] är inte tillämpligt på situationen då det är relevant för andra situationer som avses i genomdrivandeförordningen.” [19]

22. Den angripna förordningen trädde i kraft den 6 april 2020. [20]

23. Den 7 april 2020 underrättade Europeiska unionen i enlighet med artikel 8.2 i WTO-avtalet om skyddsåtgärder WTO:s varuhandelsråd om de åtgärder som införts genom den angripna förordningen. [21]

24. Sedan Förenta staterna den 31 oktober 2021 hade tillkännagett att de upphävde sina åtgärder fram till och med den 31 december 2023 upphävde även kommissionen de åtgärder som hade införts genom den angripna förordningen fram till den 31 december 2023. [22]

B. Den överklagade domen

25. Mekaniska ”stormtändare” av metall, som tillverkas av Zippo Manufacturing Co. i Förenta staterna, importeras till Europeiska unionen av Zippo GmbH under KN-nummer 9613 80 00 (nedan kallad den berörda produkten). Detta KN-nummer omfattas av den angripna förordningen.

[19] Detta dokument registrerades som Ares(2020)1798978 och Zippo bifogade detta till sitt svar vid tribunalen.

[20] Se den angripna förordningen, artikel 3.

[21] Se WTO, kommittén för skyddsåtgärder, Immediate notification under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of propose suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards, G/SG/N/12/EU/2, s. 1.

[22] Artikel 2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/2083 av den 26 november 2021 om tillfälligt upphävande av handelspolitiska åtgärder avseende vissa produkter med ursprung i Amerikas förenta stater som införts genom genomförandeförordningarna (EU) 2018/886 och (EU) 2020/502 (EUT L 426, 29.11.2021, s. 41).

26. Den 30 juni 2020 väckte Zippo talan om att den angripna förordningen skulle ogiltigförklaras.

27. Den 18 oktober 2023 meddelade tribunalen den överklagade domen, varigenom tribunalen ogiltigförklarade den angripna förordningen i den del den avsåg produkter som omfattas av KN-nummer 9613 80 00 på grundval av att kommissionen inte hade respekterat Zippos rätt att yttra sig under det förfarande som ledde till förordningens antagande.

28. Domen är väsentligen strukturerad på följande sätt.

29. När det gäller frågan om huruvida talan kan tas upp till sakprövning beaktade tribunalen enbart situationen för Zippo Manufacturing Co. [23]

30. För det första förklarade tribunalen att Zippo Manufacturing Co. var personligen berörd med avseende på den angripna förordningen genom att ”det föreligger en rad faktiska och rättsliga omständigheter som utgjorde en särskild situation vilken särskiljer [en av sökandena] … i förhållande till alla andra ekonomiska aktörer”. [24] För det andra fann tribunalen att Zippo Manufacturing Co. var direkt berörd av den angripna förordningen, bland annat eftersom förordningen påverkade företagets rätt till tillträde till unionsmarknaden. [25] För det tredje ansåg tribunalen att företaget fortfarande hade ett berättigat intresse av att få saken prövad – trots upphävandet av den angripna förordningen – i syfte att förhindra att de påstådda rättsstridiga handlingarna upprepas i framtiden. [26]

31. När det gäller prövningen i sak gick tribunalen omedelbart in på den femte grunden, där Zippo gjorde gällande att kommissionen hade gjort sig skyldig till ett åsidosättande av principen om god förvaltningssed. [27]

32. För det första bedömde tribunalen Zippos grund utifrån kraven i artikel 9 i genomdrivandeförordningen. Tribunalen fann att kommissionen enligt den bestämmelsen inte behövde underrätta relevanta intressenter om informationsinsamlingen genom offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*, utan att det räckte att processen tillkännagavs genom ett offentliggörande på GD Handels webbplats. [28]

33. För det andra påpekade tribunalen att rätten till en god förvaltning innefattar varje persons oberoende rätt att yttra sig innan en enskild åtgärd som skulle kunna beröra honom eller henne negativt vidtas. I detta avseende utgick den från artikel 41.2 a i stadgan. [29] Enligt tribunalen syftar de motåtgärder som införs enligt artikel 4 i genomdrivandeförordningen till att ”få negativa ekonomiska återverkningar på verksamheten för de företag i Förenta staterna som exporterar de produkter som omfattas av dessa åtgärder till unionen”. [30] En sådan motåtgärd kan således ”även

[23] Se den överklagade domen, punkterna 44 och 45.

[24] Den överklagade domen, punkterna 30 och 31.

[25] Den överklagade domen, punkt 41.

[26] Den överklagade domen, punkt 47.

[27] Tribunalen prövade inte de övriga fyra grunder som Zippo hade åberopat, det vill säga för det första åsidosättandet av proportionalitetsprincipen, för det andra åsidosättandet av icke-diskrimineringsprincipen och principen om lika behandling, för det tredje en uppenbart oriktig bedömning av de rättsliga och faktiska omständigheterna såtillvida att skälen i den angripna förordningen och de angripna åtgärderna inte innehåller en tillräcklig motivering för den berörda produkt som valts ut och för det fjärde en uppenbart oriktig bedömning av de rättsliga omständigheterna avseende Europeiska unionens WTO-skyldigheter.

[28] Se, för ett liknande resonemang, den överklagade domen, punkterna 53–58.

[29] Se, för ett liknande resonemang, den överklagade domen, punkterna 59–63.

[30] Se, för ett liknande resonemang, den överklagade domen, punkterna 67–71.

om den inte vidtas efter ett individuellt förfarande riktat mot de företag som exporterar de produkter som berörs … utgöra en åtgärd som kan påverka nämnda företags intressen negativt”, så att ”det inte kan uteslutas” att sådana företag kan åberopa rätten att yttra sig. [31]

34. Samtidigt bedömde tribunalen att artikel 9 i genomdrivandeförordningen inte utgjorde ett genomförande av rätten att yttra sig, i den del den föreskriver en skyldighet för kommissionen att inhämta uppgifter och synpunkter rörande unionens ekonomiska intressen beträffande enskilda varor eller tjänster och inte uppgifter om de särskilda intressena för företag som påverkas negativt av de föreslagna EU-åtgärderna. [32]

35. Utifrån dessa premisser och mot bakgrund av att kommissionen var medveten om att Zippo sannolikt skulle påverkas negativt av de åtgärder som infördes genom den angripna förordningen, slog tribunalen fast att kommissionen borde ha gett den parten möjlighet att yttra sig under förfarandet för att anta den angripna förordningen. [33]

36. Tribunalen fanns slutligen att överträdelsen av rätten att yttra sig kan ha påverkat utfallet av förfarandet. Tribunalen ansåg att om Zippo hade kunnat utöva sin rätt att yttra sig ”kan det inte uteslutas att den angripna förordningen skulle ha haft ett annat innehåll”. [34]

37. Mot denna bakgrund biföll tribunalen talan på den femte grunden och ogiltigförklarade den angripna förordningen utan att pröva övriga grunder.

C. Förfarandet vid EU-domstolen

38. Genom sitt överklagande, som ingavs den 26 december 2023, yrkade kommissionen att EU-domstolen skulle upphäva den överklagade domen, inte bifalla talan vad gäller den femte grunden, vilken avser åsidosättande av principen om god förvaltningssed, samt förpliktiga Zippo att ersätta rättegångskostnaderna.

39. Zippo yrkade att EU-domstolen skulle ogilla överklagandet, och i andra hand återförvisa målet till tribunalen, samt förpliktiga kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

40. Både kommissionen och Zippo utövade sin rätt till replik och duplik. Förhandling har inte hållits i målet.

[31] Se den överklagade domen, punkterna 72 och73.

[32] Se, för ett liknande resonemang, den överklagade domen, punkt 67.

[33] Se, för ett liknande resonemang, den överklagade domen, punkterna 74–77.

[34] Se, för ett liknande resonemang, den överklagade domen, punkterna 87–90.

III. Bedömning

41. Domstolen har begärt att min bedömning endast ska inriktas på den första grunden för överklagandet. Kommissionen hävdade där att tribunalen hade gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den slog fast att den hade åsidosatt Zippos rätt att yttra sig, som återspeglas i artikel 41.2 a i stadgan. [35]

42. Kommissionens argumentering avseende denna grund för överklagandet är uppdelad i tre delar. I den första delen görs det gällande att tribunalen inte beaktade omständigheten att artikel 41.2 a i stadgan inte är tillämplig på rättsakter med allmän giltighet. I den andra delen hävdas det sedan att den angripna förordningen inte utgör någon ”enskild åtgärd” I den tredje delen görs det slutligen gällande att även om Zippo hade en rätt att yttra sig vad gäller antagandet av den angripna förordningen, skulle denna rätt ha tillgodosetts genom det förfarande för informationsinsamling som genomfördes enligt artikel 9 i genomdrivandeförordningen.

43. Jag kommer att följa kommissionens struktur och behandla argumenten avseende de tre delarna i tur och ordning (avsnitt A). Även om jag kommer att föreslå att EU-domstolen ska godta dessa tre delar, kommer jag att dra slutsatsen att målet inte är helt färdigt för avgörande och därför ska återförvisas till tribunalen (avsnitt B).

A. Den första grunden för överklagandet

1. Den första delen: Artikel 41.2 a i stadgan är inte tillämplig på rättsakter med allmän giltighet

44. Enligt kommissionen identifierade tribunalen visserligen på ett korrekt sätt att tillämpningsområdet för artikel 41.2 a i stadgan enbart avser enskilda åtgärder, [36] men underlät att tillämpa det kravet på förfarandet som ledde till antagandet av den angripna förordningen, med tanke på att en EU-rättsakt inte utgör en enskild åtgärd i den mening som avses i den bestämmelsen. [37]

45. Zippo å sin sida anser att tribunalen inte bortsåg från det krav på en enskild åtgärd som framgick av artikel 41.2 a i stadgan och att inget annat gjordes gällande i den överklagade domen.

46. Även om jag instämmer med Zippo att det inte uttryckligen framgår av den överklagade domen, har kommissionen rätt när den anser att tribunalen verkar tolka och tillämpa artikel 41.2 a i stadgan som om den inte innehöll något krav på ”enskild åtgärd”, vilket får till följd att tribunalen förefaller dra slutsatsen att det skulle räcka att en person påverkas negativt för att rätten att yttra sig ska utlösas. [38]

[35] I början av den första grunden för överklagandet tycks kommissionen göra gällande att Zippos femte grund faktiskt inte innefattade rätten att yttra sig, med tanke på att den grunden för överklagandet innehåller kritik mot kommissionens förfarande för informationsinsamling enligt artikel 9 i genomdrivandeförordningen sett till principen om god förvaltningssed, som återspeglas i artikel 41 i stadgan. Kommissionen kritiserar dock inte uttryckligen tribunalen för att ha dömt utöver vad som har yrkats av parterna (dispositionsprincipen) (ultra *petita*) vad gäller den femte grunden som Zippo hade åberopat. En extensiv tolkning av den grunden gör det under alla omständigheter möjligt att tolka Zippos argument som att de gör gällande att rätten att yttra sig har åsidosatts, med tanke på att Zippo hävdar att kommissionen borde ha underrättat dem individuellt eftersom de ifrågavarande åtgärderna riktar sig till dem.

[36] Se den överklagade domen, punkt 61.

[37] I överklagandet hänvisade kommissionen till punkterna 63, 65, 73 och 91 i den överklagade domen för att styrka det argumentet.

[38] Se punkterna 63, 65, 67 och 72–74 i den överklagade domen.

47. Detta är uppenbarligen fel tillvägagångssätt.

48. Det framgår redan av formuleringen i artikel 41.2 a i stadgan och relevant rättspraxis [39] att rätten att yttra sig i enlighet med den bestämmelsen omfattas av två villkor: för det första att åtgärden är en enskild åtgärd som ska antas i ett administrativt förfarande gällande en person och för det andra att den åtgärd som ska antas kan ha en negativ effekt på den personen.

49. Det är med stöd av denna logik som domstolen har slagit fast att den rätt att yttra sig som återspeglas i artikel 41.2 a i stadgan endast gäller i ett förfarande där administrationen vidtar en enskild åtgärd gällande en person, och inte i ett förfarande som leder till en rättsakt med allmän giltighet. [40]

50. Det finns viktiga politiska skäl till att en sådan begränsning behövs: de flesta, om inte alla, rättsakter med allmän giltighet får sannolikt någon negativ effekt på minst en fysisk eller juridisk person, oavsett om denna kan identifieras i förväg eller ej. Som kommissionen också har hävdat måste EU-institutionerna visserligen beakta vilka effekter sådana rättsakter sannolikt kan få på fysiska eller juridiska personer, men däremot inte de särskilda omständigheterna för dessa personer.

51. Det faktum att en person generellt sett påverkas av en sådan rättsakt kan inte räcka för att utlösa den rätt att yttra sig som återspeglas i artikel 41.2 a i stadgan.

52. Som kommissionen med rätta antar skulle det inte fungera i praktiken med det omvända, det vill säga att varje person som skulle kunna påverkas av en rättsakt med allmän giltighet gavs en rätt att yttra sig.

53. Även om man skulle hitta en möjlighet att göra detta, skulle det vara omöjligt att identifiera och underrätta alla personer som berörs av en rättsakt med allmän giltighet för att höra dem.

54. När det gäller den allmänna handelspolitiken beror detta på att kommissionen inte ens har tillgång till någon lista över importörer av en viss produkt, vilket kommissionen också förklarade i sitt svar på tribunalens frågor till parterna. Den har inte heller tillgång till individuell data, vilket skulle göra det möjligt att identifiera potentiellt berörda personer.

55. Av detta följer av såväl rättsliga som praktiska skäl att den ”individuella” rätten att yttra sig, som återspeglas i artikel 41.2 a i stadgan, endast kan uppstå i fråga om enskilda åtgärder. [41]

[39] Se förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna vad gäller artikel 41, som bland annat hänvisar till domen av den 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14) och domen av den 6 december 1994, Lisrestal m.fl./kommissionen (T-450/93, EU:T:1994:290, punkt 42) (som fastställdes efter överklagande genom dom av den 24 oktober 1996, kommissionen/Lisrestal m.fl. C-32/95 P, EU:C:1996:402, punkt 21 och följande punkter).

[40] Se dom av den 17 mars 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 49) (där det fastställdes att rätten att yttra sig enligt artikel 41 i stadgan inte skulle tillämpas i förhållande till rättsakter med allmän giltighet inom den allmänna fiskepolitiken). Se även dom av den 22 juni 2023, Arysta LifeScience Great Britain/kommissionen (C-259/22 P, ej publicerad, EU:C:2023:513, punkterna 49 och 50), och, analogt, vad gäller lagstiftningsåtgärder, dom av den 14 oktober 1999, Atlanta/Europeiska gemenskapen (C-104/97 P, EU:C:1999:498, punkterna 35–38).

[41] Detta förhindrar dock inte att EU-lagstiftaren, eller kommissionen som utövar delegerade befogenheter, kan välja att tilldela personer som berörs av en rättsakt med allmän giltighet rätten att yttra sig; se, i detta avseende, dom av den 22 juni 2023, Arysta LifeScience Great Britain/kommissionen (C-259/22 P, ej publicerad, EU:C:2023:513, punkt 51). Till exempel inom den allmänna handelspolitikens område, se artiklarna 5.10, 6.5 och 21.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1036 av den 8 juni 2016 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 2016, s. 21) och artiklarna 4 och 15 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1083/2013 av den 28 augusti 2013 om inrättande av bestämmelser om förfarandet för tillfälligt upphävande av tullförmåner och antagande av allmänna skyddsåtgärder enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 978/2012 om tillämpning av det allmänna preferenssystemet (EUT L 293, 2013, s. 16).

56. Överklagandet bör således bifallas såvitt avser den första grundens första del.

2. Den andra delen: den angripna förordningen utgör inte någon ”enskild åtgärd”

57. Kommissionen har vidare hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den slog fast att den angripna förordningen utgjorde en enskild åtgärd i den mening som avses i artikel 41.2 a i stadgan vad gäller Zippo.

58. Jag instämmer i kommissionens bedömning.

59. Den angripna åtgärden är en förordning, en akt som enligt artikel 288 andra stycket FEUF är allmänt tillämplig på alla som omfattas av EU-lagstiftningen.

60. Zippo kan dock med fog hävda att formen i sig inte är av avgörande för möjligheten att den angripna förordningen kan innehålla individuella beslut gentemot specifika personer, så att den rätt att yttra sig som återspeglas i artikel 41.2 a i stadgan skulle kunna vara tillämplig på Zippo. [42]

61. Detta gäller till exempel i fråga om antidumpningsåtgärder och restriktiva åtgärder, där kommissionen och Europeiska unionens råd antar förordningar för att införa vissa åtgärder för namngivna fysiska eller juridiska personer. Även om dessa åtgärder i allmänhet antas i form av en förordning, har de för vissa fysiska och juridiska personer kännetecknen av ett beslut, eftersom de återspeglar EU-institutionernas slutliga ståndpunkt efter ett administrativt förfarande som rör deras specifika situation. [43]

62. Dessa fysiska och juridiska personer kan därför göra gällande rätten att yttra sig som om förordningen var riktad till dem, även om denna möjlighet inte föreskrivs genom tillämplig EU-sekundärlagstiftning. [44]

63. Den angripna förordningen skiljer sig dock åt här.

64. Den är tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar gentemot personkategorier som definieras på ett allmänt och abstrakt sätt. [45]

[42] Se, analogt, dom av den 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/kommissionen (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkterna 42–44) (där det förklaras att det i princip saknar betydelse för hur en akt klassificeras om den uppfyller vissa formkrav, men att det som behöver beaktas är den angripna åtgärdens innehåll och avsikten hos dess upphovsman).

[43] Vad gäller antidumpning, se särskilt dom av den 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing m.fl./rådet (113/77, EU:C:1979:91, punkt 8) (där det förklaras att en antidumpningsförordning är ”individanpassad” för de producenter som exporterar den berörda produkten och vars uppgifter har använts under undersökningen). Se även dom av den 21 februari 1984, Allied Corporation m.fl./kommissionen (239/82 och 275/82, EU:C:1984:68, punkterna 11 och 12) (där det i punkt 12 förklaras att ”rättsakter om införande av antidumpningstullar är av beskaffenhet att direkt och personligen beröra de producent- och exportföretag som kan visa att de utpekats i kommissionens eller rådets rättsakter eller att de berörts av de föregående undersökningarna”). När det gäller restriktiva åtgärder, se särskilt dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkterna 241–244) och dom av den 23 april 2013, Gbagbo m.fl./rådet (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punkterna 56) (i den sistnämnda domen förklaras att ”de kan nämligen betraktas både som rättsakter med allmän giltighet – då de innehåller ett allmänt och abstrakt förbud för en grupp särskilda personer mot att bland annat ställa penningmedel och ekonomiska resurser till förfogande för personer och enheter vilkas namn återfinns i förteckningarna i bilagorna – och som en rad individuella beslut i förhållande till dessa personer och enheter”).

[44] Se, till exempel, dom av den 27 juni 1991, Al-Jubail Fertilizer/rådet (C-49/88, EU:C:1991:276, punkt 17) (där det slås fast att rätten att yttra sig kan behöva gälla även i en situation där den tillämpliga EU-lagstiftningen inte föreskriver den möjligheten).

[45] Se, analogt, dom av den 6 oktober 1982, Alusuisse Italia/rådet och kommissionen (307/81, EU:C:1982:337, punkt 9) (där det förklaras att en antidumpningsförordning generellt sett är tillämplig på import av alla produkter från ett visst land, med vissa undantag för samtliga personer som inte uttryckligen namnges i förordningen för en viss tull).

65. I förevarande fall är den tillämplig på all import från Förenta staterna som omfattas av KN-nummer 9613 80 00.

66. För detta ändamål använder inte den angripna förordningen uppgifter rörande affärsverksamheten för någon av de fysiska eller juridiska personer som den berör.

67. Den riktar sig inte heller direkt mot något specifikt företag, [46] eller mot Zippo. [47]

68. Som tribunalen själv har förklarat är i stället det generella syftet med den angripna förordningen att sätta press på Förenta staterna att ändra sin praxis. [48]

69. Zippo kan inte göra gällande att den angripna förordningen är en enskild åtgärd som riktar sig till Zippo och att företaget därför borde ha getts möjlighet att yttra sig innan förordningen antogs.

70. Ingen av den rättspraxis som tribunalen grundade sig på stöder den motsatta slutsatsen. [49]

71. Det faktum att genomförandet av förfarandet för antagande av den angripna förordningen ledde till att kommissionen identifierade en person vars intressen sannolikt skulle påverkas negativt, [50] eller att den institutionen var medveten om att den berörda produkten ingick i de produktkategorier som omfattades av den rättsakten [51] – som den dessutom identifierade på eget initiativ [52] – innebär inte att den angripna förordningen antogs i ett förfarande mot eller gällande Zippo.

72. Enbart dessa omständigheter medför inte att den angripna förordningen utgör en enskild åtgärd i den mening som krävs för att tillämpa artikel 41.2 a i stadgan.

73. Det skulle sannerligen vara oroande om kommissionen inte var medveten om situationen och de främsta amerikanska marknadsaktörerna inom det område där den institutionen har beslutat att införa motåtgärder av det enkla skälet att dessa åtgärder enligt genomdrivandeförordningen bland annat ska väljas och utformas för att få tredjeländer att följa relevanta internationella handelsregler. [53]

[46] Se den överklagade domen, punkterna 69 (där det förklaras att de aktuella motåtgärderna inte riktar sig mot Zippo) och 72 (där det konstateras att dessa åtgärder ”inte vidtas efter ett individuellt förfarande riktat mot de produkter som berörs av åtgärden”).

[47] Se, bland annat dom av den 1 oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/rådet (C-141/08 P, EU:C:2009:598, punkt 83 och där angiven rättspraxis) (där det förklaras att rätten att yttra sig innebär ett krav på att de personer till vilka ett beslut som på ett påtagligt sätt påverkar deras intressen riktar sig ska ges tillfälle att framföra sina synpunkter).

[48] Se den överklagade domen, punkt 29.

[49] Som kommissionen mycket riktigt har framhållit gällde samtliga mål som tribunalen hänvisade till i punkterna 61–65 i den överklagade domen omständigheter där det gällde individuella förfaranden. Ingen av dessa domar ger således stöd för ståndpunkten att rätten att yttra skulle kunna utlösas enbart för att det förekommer negativa effekter. Domen av den 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), gällde ett individuellt förfarande för återvändande av en tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig; domen av den 4 juni 2020, EEAS/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444), gällde ett individuellt beslut avseende förflyttning av en av Europeiska utrikestjänstens tillfälligt anställda i tjänstens intresse; domen av den 21 december 2021, Algebris (UK) och Anchorage Capital Group/SRB (C-934/19 P, EU:C:2021:1042), gällde ett beslut om resolution av Banco Popular, vilket således kunde sägas vara riktat till denna juridiska person men därefter överklagades av en tredje part som således inte hade någon rätt att yttra sig, och slutligen dom av den 18 juni 2014, Spanien/kommissionen (T-260/11, EU:T:2014:555), gällde slutligen ett beslut som riktade sig till Konungariket Spanien.

[50] Den överklagade domen, punkt 74.

[51] Den överklagade domen, punkt 75.

[52] Den överklagade domen, punkt 76.

[53] Se genomdrivandeförordningen, skäl 8.

74. Av detta följer att kommissionen med rätta hävdar att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den bedömde att den angripna förordningen utgjorde en ”enskild åtgärd” enligt artikel 41.2 a i stadgan för Zippo.

75. Denna slutsats påverkas inte av Zippos argument att det vore motstridigt att å ena sidan godta att talan i målet får tas upp till sakprövning och å andra sidan ifrågasätta tillämpligheten av rätten att yttra sig.

76. I det avseendet räcker det att konstatera att domstolen redan tidigare har haft tillfälle att förklara att omständigheten att en part är direkt och personligen berörd av en rättsakt med allmän giltighet inte innebär att denna part måste ha getts möjlighet att yttra sig i det förfarande som ligger till grund för antagandet. [54]

77. Som kommissionen med rätta gjorde gällande räcker det inte att en person är personligen berörd av en åtgärd för att personen i fråga ska ges rätt att yttra sig i enlighet med artikel 41.2 a i stadgan. Det berörda förfarandet måste alltså leda till en ”enskild åtgärd”.

78. Detta kan förklaras med att villkoren för att väcka talan enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF och villkoren för att tilldelas den (enskilda) rätten att yttra sig enligt artikel 41.2 a i stadgan har olika syften. Å ena sidan syftar erkännandet att en fysisk eller juridisk person får väcka talan vid EU-domstolarna till att göra det möjligt för den person som påverkas negativt av en åtgärd att ifrågasätta dess juridiska giltighet. Å andra sidan syftar rätten att yttra sig till att göra det möjligt för en person att förhindra att det antas ett beslut avseende denna person om beslutet i fråga skulle påverka denna persons personliga situation. [55]

79. För att få sin sak prövad vid unionsdomstolarna räcker det därför att en åtgärd individualiserar den berörda personen, även om åtgärden i fråga inte antagits med avseende på den personen.

80. För att ges rätt att yttra sig i ett administrativt förfarande måste däremot förfarandet genomföras med avseende på den berörda personens enskilda situation och leda till en rättsakt som kan påverka den personen negativt.

81. Kommissionen hade därför fog för sitt påstående att slutsatsen att en fysisk eller juridisk person är personligen berörd av en rättsakt med allmän giltighet inte nödvändigtvis innebär att åtgärden i fråga utgör en ”enskild åtgärd” i den mening som avses i artikel 41.2 a i stadgan.

82. Överklagandet bör således även bifallas såvitt avser den första grundens andra del.

[54] Se dom av den 14 oktober 1999, Atlanta/Europeiska gemenskapen (C-104/97 P, EU:C:1999:498, punkterna 34 och 35). Se även förslag till avgörande av generaladvokat Mischo i Atlanta/Europeiska gemenskapen (C-104/97 P, EU:C:1999:234, punkterna 57–70) (där det förklaras att situationen för en person som direkt och personligen berörs av en åtgärd skiljer sig från en situation som ger upphov till rätten till försvar, eftersom det i det sistnämnda fallet finns en specifik koppling till åtgärden som uteslutande grundas på den personliga situationen för personen i fråga) och dom av den 11 september 2002, Pfizer Animal Health/rådet (T-13/99, EU:T:2002:209, punkt 487) och dom av den 13 september 2023, Venezuela/rådet (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

[55] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2020, EEAS/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, punkt 69 och där angiven rättspraxis) (där det förklaras att det har ”till ändamål att den behöriga myndigheten ska kunna rätta till fel eller att den berörda personen ska kunna göra gällande uppgifter angående sin personliga situation, som ger stöd för att beslutet ska fattas eller att det inte ska fattas, eller att det ska ges ett visst innehåll”).

3. Den tredje delen: rätten att yttra sig tillgodosågs genom det förfarande som genomfördes enligt artikel 9 i genomdrivandeförordningen

83. Genom den tredje delen hävdar kommissionen i huvudsak att även om rätten att yttra sig enligt artikel 41.2 a i stadgan skulle vara tillämplig på den aktuella situationen, skulle den rätten ha tillgodosetts genom det förfarande för informationsinsamling som genomfördes enligt artikel 9 i genomdrivandeförordningen.

a) Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning

84. I sitt svar invände Zippo mot att det argumentet som framförts av kommissionen skulle kunna tas upp till sakprövning. Zippo anser att kommissionens överklagande av denna del inte i tillräcklig grad identifierade de relevanta punkterna i den överklagade domen. I denna del uppfyller kommissionens överklagande således inte de krav som framgår av artikel 169.2 i domstolens rättegångsregler. I den bestämmelsen fastställs att ”genom åberopade grunder och argument avseende rättsliga omständigheter ska det i detalj anges på vilka punkter som anslutningsklaganden anser att tribunalens avgörande är felaktigt”.

85. Jag delar inte denna uppfattning.

86. Som kommissionen förklarar ska detta förfarandekrav inte tolkas alltför formalistiskt, som att man i samtliga fall måste hänvisa till exakt de punkter som anges i den överklagade domen.

87. Syftet med artikel 169.2 i rättegångsreglerna är att göra det möjligt för EU-domstolen att genomföra sin rättsliga prövning av en EU-rättsakt. [56]

88. Den bestämmelsen utgör ett uttryck för artikel 256.2 FEUF och artikel 58 i stadgan för Europeiska unionens domstol, där det krävs att EU-domstolen ska kunna förstå vad tvisten handlar om när den utövar sitt mandat i fråga om överklagandet.

89. Detta krav är uppfyllt om det i ett överklagande, genom de yrkanden och argument som därigenom görs gällande, anges på vilka punkter den dom som det yrkas upphävning av ifrågasätts. [57]

90. Som domstolen har slagit fast kan detta ske antingen genom att det uttryckligen anges på vilka punkter den överklagade domen bestrids ”eller genom citat eller återgivning av de uppgifter som anges däri, vilket gör det möjligt att identifiera dem”. [58]

91. I förevarande mål förklarar kommissionen genom den tredje delen av den första grunden för överklagandet inte enbart att den i grunden är kritisk till tribunalens slutsats att artikel 9 i genomdrivandeförordningen inte skulle genomföra rätten att yttra sig, som återspeglas i artikel 41.2 a i stadgan, utan anger också exakt vilka punkter i den överklagade domen som kommissionen ifrågasätter. [59]

[56] Se bland annat dom av den 10 september 2024, Google och Alphabet/kommissionen (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726, punkt 63).

[57] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2000, Bergaderm och Goupil/kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

[58] Se dom av den 21 december 2021, Aeris Invest/SRB (C-874/19 P, EU:C:2021:1040, punkt 51).

[59] Se punkterna 73 och 74 i överklagandet, där punkterna 67, 85 och 86 i den överklagade domen kritiseras. Se även s. 3 i svaret, där det beaktas att kommissionens överklagande även omfattar ett direkt ifrågasättande av punkterna 91 och 92 i den överklagade domen.

92. Av detta följer att överklagandet uppfyller kraven i artikel 169.2 i rättegångsreglerna och Zippos argument om rättegångshinder bör därför avvisas.

b) Prövning i sak

93. I punkt 67 i den överklagade domen slog tribunalen fast att ”[n]är ett företag, vars intressen kan påverkas negativt av de åtgärder som föreskrivs i en genomförandeakt som antagits av kommissionen i enlighet med artikel 4.1 i [genomdrivandeförordningen], inte har deltagit i en sådan insamling av uppgifter, kan det emellertid inte anses att dess rätt att yttra sig, såsom den garanteras i artikel 41.2 a i stadgan, inte har åsidosatts enbart av det skälet att kommissionen har uppfyllt sin skyldighet att organisera insamlingen i enlighet med artikel 9.1 i förordningen”. [60]

94. Kommissionen ifrågasätter den tolkningen av artikel 9 i genomdrivandeförordningen. Kommissionen anser att tribunalens tolkning av den bestämmelsen skulle kunna uppmuntra intressenter att inte delta i förfaranden för informationsinsamling, bara för att senare kunna ifrågasätta giltigheten för den resulterande EU-rättsakten på grundval av att rätten att yttra sig har åsidosatts.

95. Som jag redan har förklarat i punkt 49 i detta förslag till avgörande, finns det inget stöd i artikel 41.2 a i stadgan för rätten att yttra sig i ett förfarande som leder till antagandet av rättsakter med allmän giltighet, såsom i fallet med den angripna förordningen.

96. I ett system som bygger på principen om deltagande demokrati, [61] där aktörer som kan bli berörda av rättsakter med allmän giltighet som antas av administrationen måste ges möjlighet att ge uttryck för sina intressen och förklara sina farhågor, [62] kan den möjligheten ges genom någon form av förfarande för informationsinsamling innan dessa rättsakter antas, till exempel ett sådant förfarande som anges i artikel 9 i genomdrivandeförordningen.

97. I den överklagade domen hade tribunalen inget att anmärka på vad gäller förfarandets transparens och öppenhet, i den mån som detta förfarande anordnades i förhållande till antagandet av den angripna förordningen. [63]

98. Zippo har inte heller ifrågasatt den slutsatsen genom ett anslutningsöverklagande.

99. I förevarande mål hade sålunda rätten att yttra sig uppfyllts i förfaranden som leder till antagandet av rättsakter av allmän giltighet, i den mån som en sådan rätt kan anses föreligga enligt EU-lagstiftningen oberoende av artikel 41.2 a i stadgan.

[60] Den överklagade domen, punkt 67.

[61] Se artikel 11.1 FEU där det fastställs att ”institutionerna på lämpligt sätt ska ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden”.

[62] Se, i det avseendet, arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, Better Regulation Guidelines (SWD(2021) 305 final, punkt 1 i kapitel 2, där kommissionen förklarar att enligt artikel 11 FEU ”måste kommissionen utföra omfattande samråd med intressenter för att säkerställa att EU:s agerande är sammanhängande och transparent. Samråd med intressenter är ett viktigt sätt att samla in underlag för beslutsfattande.” Se även meddelande från kommissionen – Mot en bättre struktur för samråd och dialog – allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter (KOM(2002) 704 slutlig, s. 15 och 16), som fastställer miniminormer för samråd där ”kommissionen önskar få externa berörda parter att bidra till utformningen av politiken innan kommissionsledamöterna fattar beslut”.

[63] Se den överklagade domen, punkterna 53–58.

100. Denna slutsats påverkas inte av det faktum att Zippo inte deltog i förfarandet för informationsinsamling, trots att företaget hade underrättats om det genom ett formulär som fanns tillgängligt på GD Handels webbplats.

101. Hade Zippo deltagit i förfarandet kunde företaget ha åberopat de argument som det hävdar skulle kunna ha påverkat innehållet i den angripna förordningen, närmare bestämt att ”vid tidpunkten för antagandet av den angripna förordningen utgjorde de planerade motåtgärderna avseende deras produkter den strängaste formen av de planerade motåtgärderna, både vad gäller deras omfattning och belopp, i förhållande till de åtgärder som avsåg andra industrier i Förenta staterna”, att ”en åtgärd som riktar sig mot ett enda företag och som innebär att detta företag får bära hela följden av de aktuella motåtgärderna är särskilt allvarlig, samt att sökandenas produkter inte har något samband med de produkter som omfattas av Förenta staternas skyddsåtgärder, vilket innebär att de åtgärder som kommissionen har vidtagit inte är ägnade att uppväga effekterna av dessa skyddsåtgärder”, samt att ”kommissionen, genom att särskilt inrikta sig på dem, har vidtagit en diskriminerande åtgärd, trots att den hade möjlighet att välja andra produkter som skulle ha berört flera företag och att fördela de aktuella motåtgärderna mer rättvist”. [64]

102. Även om det skulle stämma att Zippo hade ett slags ”generell” rätt att yttra sig innan kommissionen antog en rättsakt med allmän giltighet – utanför tillämpningsområdet för artikel 41.2 a i stadgan – skulle den rätten därför inte ha åsidosatts av kommission under omständigheterna i förevarande fall.

103. Jag föreslår således att domstolen ska godta även den tredje delen och därmed hela den första grunden för överklagandet.

B. Följder

104. Enligt artikel 61 i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande.

105. I förevarande mål är detta villkor emellertid inte uppfyllt.

106. I den överklagade domen prövade tribunalen endast Zippos femte grund.

107. Av de skäl som har angetts ovan anser jag att det inte finns något stöd för den grunden. Talan kan därför inte bifallas på den grunden.

108. Men eftersom tribunalen inte prövade de första fyra grunder som Zippo hade åberopat till stöd för sin talan, vilka gällde en prövning i sak av den angripna förordningen och till viss del en prövning som omfattade en komplicerad bedömning av omständigheterna, [65] har EU-domstolen inte hela det underlag som krävs för att slutligt kunna avgöra ärendet. [66]

[64] Den överklagade domen, punkt 88.

[65] Se, till exempel, den första grunden som avser åsidosättandet av proportionalitetsprincipen vid valet av den berörda produkten. För denna grund behöver det bedömas om åtgärderna var lämpliga, nödvändiga och inte gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå detta mål.

[66] Se, analogt, dom av den 25 januari 2022, kommissionen/European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, punkt 154 och där angiven rättspraxis).

109. Målet bör därför återförvisas till tribunalen så att den kan pröva de återstående grunder och argument som åberopats vid den, och frågan om rättegångskostnaderna bör anstå.

IV. Förslag till avgörande

110. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska

– upphäva domen av den 18 oktober 2023, Zippo Manufacturing och Zippo/kommissionen (T-402/20, EU:T:2023:640),

– slå fast att talan inte kan bifallas såvitt avser den femte grunden,

– återförvisa målet till tribunalen så att den kan pröva de återstående grunder och argument som åberopats vid den, och

– förordna att frågan om rättegångskostnader ska anstå.