Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 5 юни 2025 година [1]

Дело C-811/23 P

Европейска комисия
срещу
Zippo Manufacturing Co.,

Zippo GmbH

„Обжалване — Обща търговска политика — Регламент (ЕС) № 654/2014 — Мерки, приети от Съединените щати върху вноса на определени алуминиеви и стоманени продукти — Мерки за „възстановяване на баланса“ под формата на допълнителни адвалорни мита за някои категории продукти — Право на изслушване“

I. Въведение

1. „За мен най-красивата дума в речника е „мито“ и това е любимата ми дума“, заяви наскоро президентът на Съединените щати Доналд Дж. Тръмп [2].

2. Увлечението на президента Тръмп по митата датира от първия му президентски мандат, ако не и от по-рано. През 2018 г. по негово нареждане Съединените щати налагат адвалорни мита върху няколко вида стоманени продукти с различен произход, включително от Европейския съюз. В отговор на това Европейският съюз налага мерки за възстановяване на баланса под формата на допълнителни адвалорни мита върху някои тарифни линии с код по Комбинираната номенклатура [3] (наричана по-нататък „КН“).

3. Една от категориите продукти, попадащи в този геополитически кръстосан огън, е код по КН 9613 80 00 („Други запалки и устройства за запалване“), за която с Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/502 [4] (наричан по-нататък „обжалваният регламент“) е наложено допълнително адвалорно мито в размер на 20 %.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Вж. *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 октомври 2024 г.

[3] Приложение I към Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета от 23 юли 1987 година относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа (ОВ L 256, 1987 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 4, стр. 3).

[4] Регламент за изпълнение на Комисията от 6 април 2020 година относно някои мерки в областта на търговската политика по отношение на определени продукти с произход от Съединените американски щати (ОВ L 109, 2020 г., стр. 10).

4. Запалката „Zippo“, която е типичен американски продукт, попада в тази категория продукти. Поради това Zippo Manufacturing Co., Zippo GmbH и Zippo SAS (наричани по-нататък заедно „Zippo“)[5] оспорват обжалвания регламент пред Общия съд. Един от доводите им е, че е трябвало да бъдат изслушани преди налагането на тези мита.

5. В решение от 18 октомври 2023 г., Zippo Manufacturing и др./Комисия (T-402/20, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2023:640), Общият съд приема този довод.

6. Европейската комисия обжалва това решение по-специално с довода, че правото на изслушване, гарантирано от член 41, параграф 2, буква а) от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), не се прилага в настоящия случай. Съгласна съм с това.

II. Обстоятелствата по спора

A. Административното производство

7. Обстоятелствата по спора в настоящото дело са изложени в точки 2—13 от обжалваното съдебно решение. Необходимо е да се преразкаже следното.

8. На 2 март 2018 г. президентът Тръмп публикува в Туитър, наред с други теми, следното:

„Трябва да защитим държавата ни и нашите работници. Стоманодобивната ни промишленост е в лошо състояние. АКО НЯМАШ СТОМАНА, НЯМАШ ДЪРЖАВА!“[6].

9. На 8 март 2018 г. Съединените щати приемат мерки под формата на адвалорно мито от 20 % върху вноса на някои стоманени и алуминиеви продукти, по-специално с произход от Европейския съюз, което поражда действие от 23 март 2018 г. и за неограничен срок[7].

10. На 16 май 2018 г. в отговор на тези мерки Комисията публикува Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/724[8] за поетапно прилагане на допълнителни мита за определени продукти от Съединените щати. Избраният набор от продукти, обхванати от кодовете по КН, попадащи в обхвата на посочения регламент, включва сладка царевица, червени боровинки, тютюн, грим, облекло, стоманени изделия, бърбън, хартия, обувки, домакински артикули, перални машини, батерии, моторни превозни средства, мотоциклети, риболовни кораби и моторни лодки.

[5] В отговора на жалбата по настоящото дело Zippo посочва, че Zippo SAS е престанало да съществува.

[6] Вж. The American Presidency Project, туитове от 2 март 2018 г., достъпни на: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/tweets-march-2-2018.

[7] Вж. Федерален регистър на Съединените щати, Прокламация № 9705 от 8 март 2018 г. (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-05478. По-късно прилагането на тези мита е отложено до 1 май 2018 г., а след това до 1 юни 2018 г.; вж. Федерален регистър на Съединените щати, Прокламация № 9711 от 22 март 2018 г. (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-06425, и Прокламация № 9740 от 30 април 2018 г. (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-09841.

[8] Регламент за изпълнение на Комисията от 16 май 2018 година относно някои мерки в областта на търговската политика по отношение на определени продукти с произход от Съединените американски щати (ОВ L 122, 2018 г., стр. 14). Във връзка с тези мита, в частта им относно мотоциклетите, е образувано съдебно производство, в което е постановено решение от 21 ноември 2024 г., Harley-Davidson Europe и Neovia Logistics Services International/Комисия (C-297/23 P, EU:C:2024:971).

11. На 18 май 2018 г. Европейският съюз уведомява Съвета по търговия със стоки на Световната търговска организация (СТО) за предложеното преустановяване на отстъпки и други задължения, в съответствие с член 8, параграф 2 от Споразумението на СТО за защитните мерки по отношение на кодовете по КН, изброени в Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/724[9].

12. На 24 януари 2020 г. Съединените щати разширяват обхвата на митата, за да обхванат някои производни продукти от стомана и алуминий, които мита да се прилагат от таза дата и отново за неограничен срок[10].

13. На 6 март 2020 г. в съответствие с член 9 от Регламент (ЕС) № 654/2014 (наричан по-нататък „Регламентът за осигуряване на съблюдаването“)[11] Комисията иска становището на заинтересованите лица чрез известие, публикувано на уебсайта на генерална дирекция (ГД) „Търговия“ на Комисията[12]. Събирането на търсената от ГД „Търговия“ информация още в онзи момент се отнася по-специално до код по КН 9613 80 00[13].

14. Zippo не участва в тази процедура.

15. На 7 април 2020 г. Комисията публикува обжалвания регламент.

16. В него Комисията пояснява, че „независимо от това, че Съединените щати определят тези мерки като мерки за сигурност, те по същество са защитни мерки“[14]. Съответно и тъй като консултациите със Съединените щати не са довели до задоволително решение, Европейският съюз упражнява правото си на преустановяване на отстъпките и възстановяване на баланса по отношение на тях в съответствие със Споразумението на СТО за защитните мерки, на основание член 4, параграф 1 от Регламента за осигуряване на съблюдаването[15].

17. Подходящите мерки за тази цел са под формата на мерки на търговската политика, състоящи се от преустановяване на действието на тарифни отстъпки и налагане на нови или увеличени мита[16].

[9] Вж. СТО, Комитет по защитните мерки, Незабавно уведомяване на Съвета по търговия със стоки съгласно член 12.5 от Споразумението за защитните мерки за предложено преустановяване на отстъпките и други задължения, предвидени в член 8, параграф 2 от Споразумението за защитните мерки, G/SG/N/12/EU/1, стр. 1.

[10] Вж. Федерален регистър на Съединените щати, Прокламация № 9980 от 24 януари 2020 г. (Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States), FR Doc. 2020-01806.

[11] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно упражняването на правата на Съюза за прилагане и осигуряване на съблюдаването на международните търговски правила и за изменение на Регламент (ЕО) № 3286/94 на Съвета за установяване на процедури на Общността в областта на общата търговска политика с оглед гарантиране упражняването от Общността на правата, които са ѝ предоставени съгласно правилата за международна търговия, по-специално тези, които са установени под егидата на Световната търговска организация (ОВ L 189, 2014 г., стр. 50).

[12] Вж. обжалваното съдебно решение, точка 7.

[13] В точка 7 от обжалваното съдебно решение Общият съд пояснява, че „сред мерките, обмисляни в края на въпросното събиране“, Комисията посочва възможността да наложи допълнителни адвалорни мита за продукти, попадащи под код по КН 9613 80 00. Според мен обаче от преписката пред Общия съд следва, че във въпросника, публикуван на уебсайта на ГД „Търговия“, вече е посочена възможността за увеличаване на митата за продуктите, попадащи под този код по КН.

[14] Вж. обжалвания регламент, съображение 2.

[15] Вж. обжалвания регламент, съображения 8 и 9.

[16] Вж. обжалвания регламент, съображение 9.

18. За продуктите, попадащи под код по КН 9613 80 00 („Други запалки и устройства за запалване“ и попадащи в категорията „Запалки и устройства за запалване (с изключение на устройствата за запалване от № 3603), дори механични или електрически, и техните части, различни от камъчетата и фитилите“), това означава налагането на допълнително адвалорно мито от 20 %[17]. Съгласно обжалвания регламент „в планирането и избора на тези мерки на търговска политика Комисията приложи обективни критерии в съответствие с член 4, параграф 2, буква в) и член 4, параграф 3“ от Регламента за осигуряване на съблюдаването[18].

19. Член 4, параграф 2, буква в) от този регламент оправомощава Комисията да приема мерки на търговската политика на равнища, „еквивалентни по същество на нивото на отстъпки или други задължения, засегнати от защитната мярка, в съответствие с условията на Споразумението на СТО за защитните мерки“.

20. Съгласно член 4, параграф 3 от Регламента за осигуряване на съблюдаването въпросните мерки на търговската политика се определят въз основа на: „а) ефективност на мерките за насърчаване на третите държави да съблюдават международните търговски правила“; „б) потенциал на мерките за намаляване на последиците за икономическите оператори от Съюза, които са засегнати от мерките на трети държави“; „в) съществуване на алтернативни източници за доставка на съответните стоки и услуги, за да се избегне или сведе до минимум евентуалното отрицателно въздействие върху секторите надолу по веригата, възлагащите органи или образувания или крайните потребители в Съюза“; „г) избягване на непропорционална административна сложност и непропорционални разходи при прилагането на мерките“; и „д) всеки друг специфичен критерий, който може да бъде определен в международните търговски споразумения във връзка със случаите, посочени в член 3“ от Регламента за осигуряване на съблюдаването.

21. От преписката пред Съда става ясно, че съгласно бележка на ГД „Търговия“ от 26 март 2020 г., в съответствие с процедурата за събиране на информация по член 9 от Регламента за осигуряване на съблюдаването „оценката на различните искания на заинтересованите лица отразява съответните критерии в съответствие с Регламента за осигуряване на съблюдаването, а именно [букви б) и в)] по-горе. Тези критерии са били водещи за Комисията на първо време при избора на продукти. Тъй като предвидените мерки са прилагани на границата мита, условието по [буква г)] е изпълнено. Критерият по [буква д)] не се прилага, тъй като Споразумението на СТО за защитните мерки не установява допълнителни специфични критерии освен еквивалентност по същество. Критерият по [буква а)] не е приложим към хипотезата, тъй като е от значение за други предвидени в Регламента за осигуряване на съблюдаването хипотези“[19].

22. Обжалваният регламент влиза в сила на 6 април 2020 г.[20]

[17] Вж. член 1, параграф 2 от обжалвания регламент.

[18] Вж. обжалвания регламент, съображение 10.

[19] Този документ е регистриран с номер Ares(2020)1798978 и е приложен от Zippo към отговора пред Общия съд.

[20] Вж. обжалвания регламент, член 3.

23. На 7 април 2020 г. в съответствие с член 8, параграф 2 от Споразумението на СТО за защитните мерки Европейският съюз уведомява Съвета по търговия със стоки на СТО за наложените с обжалвания регламент мерки [21].

24. След като на 31 октомври 2021 г. Съединените щати обявяват преустановяването на своите мерки за период, приключващ на 31 декември 2023 г., Комисията също преустановява действието на мерките, наложени с обжалвания регламент, до 31 декември 2023 г. [22]

Б. Обжалваното съдебно решение

25. Металните механични „ветроустойчиви“ запалки, произвеждани от Zippo Manufacturing Co. в Съединените щати, се внасят в Европейския съюз от Zippo GmbH под код по КН 9613 80 00 (наричани по-нататък „разглежданият продукт“). Този код по КН попада в обхвата на обжалвания регламент.

26. На 30 юни 2020 г. Zippo подава жалба за отмяна на обжалвания регламент.

27. На 18 октомври 2023 г. Общият съд постановява обжалваното съдебно решение, с което отменя обжалвания регламент в частта относно продуктите, спадащи към код по КН 9613 80 00, поради това, че Комисията не е спазила правото на Zippo да бъде изслушано в рамките на процедурата по приемане на този регламент.

28. По същество това съдебно решение е структурирано по следния начин.

29. По отношение на допустимостта Общият съд взема предвид само положението на Zippo Manufacturing Co [23].

30. На първо място, този съд пояснява, че Zippo Manufacturing Co. е лично засегнато от обжалвания регламент поради „съставни фактически и правни елементи на особено положение, което [го] характеризира […] спрямо всеки друг икономически оператор“ [24]. На второ място, Общият съд установява, че обжалваният регламент засяга пряко Zippo Manufacturing Co. по-специално поради това, че този регламент засяга правото на достъп на това дружество до пазара на Съюза [25]. На трето място, този съд счита, че това дружество запазва правния си интерес от подаване на жалбата — въпреки преустановяване на действието на обжалвания регламент — за да се избегне възможността твърдените нарушения да настъпят отново в бъдеще [26].

[21] Вж. СТО, Комитет по защитните мерки, Незабавно уведомяване на Съвета за търговия със стоки съгласно член 12.5 от Споразумението за защитните мерки за предложение за преустановяване на отстъпките и другите задължения, посочени в член 8, параграф 2 от Споразумението за защитните мерки, G/SG/N/12/EU/2, стр. 1.

[22] Член 2 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/2083 на Комисията от 26 ноември 2021 година за преустановяване на прилагането на мерките в областта на търговската политика по отношение на определени продукти с произход от Съединените американски щати, въведени с регламенти за изпълнение (ЕС) 2018/886 и (ЕС) 2020/502 (ОВ L 426, 2021 г., стр. 41).

[23] Вж. обжалваното съдебно решение, точки 44 и 45.

[24] Обжалваното съдебно решение, точки 30 и 31.

[25] Обжалваното съдебно решение, точка 41.

[26] Обжалваното съдебно решение, точка 47.

31. По съществото на жалбата Общият съд се спира веднага на петото основание, по което Zippo твърди, че Комисията е нарушила принципа на добра администрация [27].

32. На първо място, този съд разглежда изложеното от Zippo основание от гледна точка на изискванията, предвидени в член 9 от Регламента за осигуряване на съблюдаването. Той приема, че тази разпоредба не изисква от Комисията да информира съответните заинтересовани лица за процедурата по събиране на информация чрез публикация в *Официален вестник на Европейския съюз*, а че е достатъчно обявяването на този процес чрез публикация на уебсайта на ГД „Търговия“ [28].

33. На второ място, Общият съд отбелязва, че правото на добра администрация включва правото на всяко лице да бъде изслушвано, преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици по отношение на него. В това отношение той се основава на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата [29]. Според този съд мерките за възстановяване на баланса, въведени съгласно член 4 от Регламента за осигуряване на съблюдаването, „имат за цел […] да породят отрицателни икономически последици за дейността на предприятията от Съединените щати, изнасящи за Съюза продуктите, за които се прилагат тези мерки“ [30]. Следователно подобна мярка, „дори да не е приета в резултат на отделна процедура срещу предприятията — износители на засегнатите […] продукти, може да представлява мярка, която е от естество да засегне неблагоприятно интересите на посочените предприятия“, така че „не може да се изключи“ възможността тези предприятия да се позоват на правото на изслушване [31].

34. Същевременно Общият съд счита, че член 9 от Регламента за осигуряване на съблюдаването не представлява прилагане на правото на изслушване, тъй като предвижда задължение за Комисията да събира информация и становища за икономическите интереси на Съюза за конкретни стоки или услуги, а не информация за частните интереси на предприятията, които са засегнати неблагоприятно от предложените мерки на Съюза [32].

35. При тези условия и като има предвид, че Комисията е знаела, че за Zippo е можело да произтекат неблагоприятни последици от въведените с обжалвания регламент мерки, Общият съд заключава, че Комисията е трябвало да предостави на тази страна възможността да бъде изслушана в хода на процедурата по приемане на обжалвания регламент [33].

36. Накрая, Общият съд приема, че нарушението на правото на изслушване може да се е отразило на резултата от процедурата. Той счита, че ако на Zippo е било предоставено правото на изслушване, „не може да се изключи, че обжалваният регламент е щял да има различно съдържание“ [34].

[27] Общият съд не се произнася по останалите четири основания, изтъкнати от Zippo, а именно, първо, нарушение на принципа на пропорционалност, второ, нарушение на принципа на недопускане на дискриминация и на равно третиране, трето, явна грешка при преценката на правото и фактите поради липса на надлежно изложени мотиви за избора на разглеждания продукт и четвърто, явна грешка при преценката на правото във връзка със задълженията на Съюза в рамките на СТО.

[28] Вж. в този смисъл обжалваното съдебно решение, точки 53—58.

[29] Вж. в този смисъл обжалваното съдебно решение, точки 59—63.

[30] Вж. в този смисъл обжалваното съдебно решение, точки 67—71.

[31] Вж. обжалваното съдебно решение, точки 72 и 73.

[32] Вж. в този смисъл обжалваното съдебно решение, точка 67.

[33] Вж. в този смисъл обжалваното съдебно решение, точки 74—77.

[34] Вж. в този смисъл обжалваното съдебно решение, точки 87—90.

37. С оглед на гореизложеното Общият съд приема, че петото основание е налице, и отменя обжалвания регламент, без да разглежда останалите основания.

B. Производството пред Съда

38. С жалбата си, подадена на 26 декември 2023 г., Комисията моли Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да приеме, че не е налице петото основание, а именно нарушение на принципа на добра администрация, и да осъди Zippo да заплати съдебните разноски.

39. Zippo моли Съда да отхвърли жалбата и при условията на евентуалност, да върне делото на Общия съд за повторно разглеждане, както и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

40. Както Комисията, така и Zippo упражняват правото си да подадат реплика и дуплика. Не е проведено съдебно заседание.

III. Анализ

41. Съдът поиска от мен да съсредоточа анализа си върху първото основание за обжалване. По него Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка, като е приел, че тя е нарушила правото на Zippo да бъде изслушано, както е закрепено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата [35].

42. Изтъкнатото от Комисията основание за обжалване се подразделя на три части. В рамките на първата част се твърди, че Общият съд не е взел предвид факта, че член 41, параграф 2, буква а) от Хартата не се прилага за мерки с общо приложение. По втората част се твърди, че обжалваният регламент не представлява „индивидуална мярка“. Накрая, по третата част се поддържа, че дори Zippo да е имало право да бъде изслушано във връзка с приемането на обжалвания регламент, това право е било спазено с процедурата по събиране на информация, проведена съгласно член 9 от Регламента за осигуряване на съблюдаването.

43. Ще следвам структурата на Комисията и ще разгледам последователно доводите, свързани с трите части (раздел А). Въпреки че ще предложа на Съда да приеме, че основанието е налице и в трите части, ще заключа, че етапът на производството не позволява Съдът да реши окончателно спора, и следователно делото следва да бъде върнато на Общия съд за повторно разглеждане (раздел Б).

[35] В началото на изложението на първото основание Комисията, изглежда, твърди, че петото основание, посочено от Zippo, всъщност не обхваща правото на изслушване, тъй като това основание критикува процедурата на Комисията по събиране на информация съгласно член 9 от Регламента за осигуряване на съблюдаването от гледна точка на принципа на добра администрация, както е отразен в член 41 от Хартата. Комисията обаче не отправя изрична критика към Общия съд, че е разгледал ultra petita петото основание, изтъкнато от Zippo. Във всеки случай, разширителното тълкуване на това основание позволява доводите на Zippo да се тълкуват в смисъл, че с тях се изтъква нарушение на правото на изслушване, тъй като Zippo твърди, че Комисията е трябвало да го уведоми индивидуално поради това, че спорните мерки са насочени срещу него.

A. Първо основание за обжалване

1. Първа част: член 41, параграф 2, буква а) от Хартата не се прилага за мерки с общо приложение

44. Според Комисията, макар че Общият съд правилно е установил, че приложното поле на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата е ограничено до индивидуални мерки [36], той не е приложил това изискване към процедурата по приемане на обжалвания регламент, тъй като този акт на правото на Съюза не представлява индивидуална мярка по смисъла на тази разпоредба [37].

45. От своя страна Zippo счита, че Общият съд не е пренебрегнал изискването за индивидуална мярка, произтичащо от член 41, параграф 2, буква а) от Хартата, и че в обжалваното съдебно решение не се посочва друго.

46. Макар да съм съгласна със Zippo, че в обжалваното съдебно решение това не е изрично посочено, Комисията правилно твърди, че Общият съд, изглежда, тълкува и прилага член 41, параграф 2, буква а) от Хартата така, сякаш не съществува предвиденото в него изискване за „индивидуална мярка“, в резултат на което този съд, изглежда, стига до заключението, че неблагоприятните последици за дадено лице са достатъчни, за да се прилага правото на изслушване [38].

47. Този подход е очевидно погрешен.

48. Още от текста на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата и от относимата съдебна практика [39] следва, че правото на изслушване съгласно тази разпоредба се прилага при наличието на две условия: първо, мярката да е индивидуална мярка, която трябва да се приеме в рамките на административно производство, провеждано по отношение на дадено лице, и второ, възможността мярката, която трябва да се приеме, да има неблагоприятни последици за това лице.

49. Въз основа на тази логика Съдът приема, че правото на изслушване, закрепено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата, се прилага единствено в процедура, в която администрацията предприема индивидуална мярка по отношение на дадено лице, а не в процедура, в която се приема мярка с общо приложение [40].

50. Съществуват важни политически причини, поради които това ограничение е оправдано: повечето, ако не и всички мерки с общо приложение вероятно ще имат някакви неблагоприятни последици върху поне едно физическо или юридическо лице, независимо

[36] Вж. обжалваното съдебно решение, точка 61.

[37] В жалбата си Комисията се позовава на точки 63, 65, 73 и 91 от обжалваното съдебно решение, за да обоснове този довод.

[38] Вж. точки 63, 65, 67 и 72—74 от обжалваното съдебно решение.

[39] Вж. Разяснения относно Хартата на основните права във връзка с член 41, в които се посочват по-специално решения от 21 ноември 1991 г., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, т. 14), и от 6 декември 1994 г., Lisrestal и др./Комисия (T-450/93, EU:T:1994:290, т. 42) (оставено в сила при обжалване с решение от 24 октомври 1996 г., Комисия/Lisrestal и др., C-32/95 P, EU:C:1996:402, т. 21 и сл.).

[40] Вж. решение от 17 март 2011 г., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, т. 49) (с което се отрича приложимостта на правото на изслушване по член 41 от Хартата във връзка с мерки с общо приложение в областта на общата политика в областта на рибарството). Вж. също решение от 22 юни 2023 г., Arysta LifeScience Great Britain/Комисия (C-259/22 P, непубликувано, EU:C:2023:513, т. 49 и 50), и по аналогия, що се отнася до законодателни мерки, решение от 14 октомври 1999 г., Atlanta/Европейска общност (C-104/97 P, EU:C:1999:498, т. 35—38).

дали то може да бъде идентифицирано предварително, или не. Въпреки че, както твърди и Комисията, институциите на Съюза трябва да вземат предвид въздействието, което тези мерки могат да окажат върху физическите или юридическите лица, те не са длъжни да вземат предвид конкретните обстоятелства по отношение на тези лица.

51. Следователно общото засягане на дадено лице от такава мярка не може да бъде достатъчно, за да се прилага правото на изслушване, както е закрепено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата.

52. Както правилно поддържа Комисията, обратното, тоест да се предостави право на изслушване на всяко лице, което може да бъде засегнато от мярка с общо приложение, не би било осъществимо на практика.

53. Въпреки това, дори да се намери начин за такова прилагане на това право, би било невъзможно да се идентифицират и информират всички лица, засегнати от мярка с общо приложение, за да бъдат изслушани.

54. В областта на общата търговска политика това е така, тъй като, както Комисията обяснява в отговор на зададени от Общия съд към страните въпроси, тя дори не разполага със списък на вносители на даден продукт. Не разполага и с достъп до индивидуални данни, които биха позволили да се идентифицират потенциално засегнатите лица.

55. От това следва, че както от правни, така и от практически съображения „индивидуалното“ право на изслушване, както е закрепено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата, може да възникне само във връзка с индивидуални мерки[41].

56. Поради това следва да се приеме, че първото основание за обжалване е налице в първата си част.

2. Втора част: обжалваният регламент не представлява „индивидуална мярка“

57. Комисията също така твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че обжалваният регламент представлява по отношение на Zippo индивидуална мярка по смисъла на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата.

58. Съгласна съм с Комисията.

59. На първо място, обжалваната мярка е регламент — акт, който по силата на член 288, втора алинея ДФЕС има общо приложение за всеки субект на правото на Европейския съюз.

[41] Това обаче не пречи на законодателя на Съюза или дори на Комисията, когато упражнява делегирани правомощия, да избере да предостави на лицата, засегнати от мярка с общо приложение, правото да бъдат изслушани; вж. в този смисъл решение от 22 юни 2023 г., Arysta LifeScience Great Britain/Комисия (C-259/22 P, непубликувано, EU:C:2023:513, т. 51). За примери от областта на общата търговска политика вж. член 5, параграф 10, член 6, параграф 5 и член 21, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2016/1036 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 година за защита срещу дъмпингов внос от страни, които не са членки на Европейския съюз (ОВ L 176, 2016 г., стр. 21), и членове 4 и 15 от Делегиран регламент (ЕС) № 1083/2013 на Комисията от 28 август 2013 година за установяване на правила във връзка с процедурата по временно оттегляне на тарифни преференции и приемане на общи защитни мерки в съответствие с Регламент (ЕС) № 978/2012 на Европейския парламент и на Съвета за прилагане на схема от общи тарифни преференции (ОВ L 293, 2013 г., стр. 16).

60. Въпреки това Zippo правилно твърди по същество, че тази форма сама по себе си не изключва възможността обжалваният регламент да съдържа индивидуални решения спрямо конкретни лица, така че по отношение на него да се прилага правото на изслушване, както е закрепено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата [42].

61. Такъв е случаят например в областта на антидъмпинговите и ограничителните мерки, при които Комисията и Съветът на Европейския съюз приемат регламенти за налагане на определени мерки индивидуално на физически или юридически лица. Такива мерки, макар обикновено да се приемат под формата на регламент, имат за някои физически и юридически лица характеристиките на решение, като се има предвид, че отразяват окончателната позиция на институциите на Съюза след административно производство във връзка с тяхното конкретно положение [43].

62. По тази причина тези физически и юридически лица може да се позовават на правото да бъдат изслушани, сякаш регламентът е адресиран до тях, дори когато съответното вторично право на Съюза не предвижда такава възможност [44].

63. Обжалваният регламент обаче е различен.

64. Той обективно определя положения и поражда правни последици по отношение на категории лица, определени общо и абстрактно [45].

65. В настоящия случай той се прилага за целия внос от Съединените щати, който попада в обхвата на код по КН 9613 80 00.

66. За тази цел обжалваният регламент не използва информация, свързана със стопанската дейност на физическите и юридическите лица, които засяга.

[42] Вж. по аналогия решение от 17 юли 2008 г., Athinaïki Techniki/Комисия (C-521/06 P, EU:C:2008:422, т. 42—44) (в което се пояснява, че за квалифицирането на даден акт по принцип е без значение дали той отговаря на някои формални изисквания, а трябва да се вземат предвид същността на обжалвания акт и волята на органа, който го е приел).

[43] Вж. по-специално в областта на антидъмпинговите мерки решение от 29 март 1979 г., NTN Toyo Bearing и др./Съвет (113/77, EU:C:1979:91, т. 8) (в което се пояснява, че антидъмпинговият регламент е индивидуализиран за онези производители, осъществяващи износ на разглеждания продукт, чиито данни са използвани в хода на разследването). Вж. също решение от 21 февруари 1984 г., Allied Corporation и др./Комисия (239/82 и 275/82, EU:C:1984:68, т. 11 и 12) (в т. 12 от него се пояснява, че „мерките за налагане на антидъмпингови мита могат да засегнат пряко и лично онези производители и износители, които могат да докажат, че са били идентифицирани в мерките, приети от Комисията или Съвета, или са били засегнати от подготвителните разследвания“). В областта на ограничителните мерки вж. по-конкретно решения от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 241—244), и от 23 април 2013 г., Gbagbo и др./Съвет (C-478/11 P—C-482/11 P, EU:C:2013:258, т. 56) (в последното се пояснява, че „приличат както на актове с общо приложение, доколкото забраняват на цяла категория адресати, определени общо и абстрактно, в частност да предоставят средства и икономически ресурси на разположение на лицата и образуванията, чиито имена са включени в списъците в приложенията им, така и на съвкупност от индивидуални решения по отношение на тези лица и образувания“).

[44] Вж. например решения от 27 юни 1991 г., Al-Jubail Fertilizer/Съвет (C-49/88, EU:C:1991:276, т. 17) (в което се признава, че е налице необходимост от право на изслушване дори в положение, при което приложимото законодателство на Съюза не предвижда такава възможност).

[45] Вж. по аналогия решение от 6 октомври 1982 г., Alusuisse Italia/Съвет и Комисия (307/81, EU:C:1982:337, т. 9) (в което се пояснява, че антидъмпинговият регламент по принцип се прилага за вноса на всички продукти от определена държава, с някои изключения по отношение на всички лица, които не са изрично посочени в него като лица, на които е наложено специфично мито).

67. Той не е насочен и срещу поведението на едно конкретно предприятие [46] или адресиран до Zippo [47].

68. Вместо това, както пояснява самият Общ съд, обжалваният регламент има за цел като цяло да окаже натиск върху Съединените щати да променят практиките си [48].

69. В този смисъл Zippo не може да твърди, че обжалваният регламент е индивидуална мярка, която е адресирана до него, и че следователно е трябвало да му бъде предоставено правото да бъде изслушано преди приемането му.

70. Нито едно от съдебните решения, посочени от Общия съд, не дава основание за обратното заключение [49].

71. Фактът, че при провеждането на процедурата по приемане на обжалвания регламент Комисията е идентифицирала лице, чиито интереси могат да бъдат засегнати неблагоприятно [50], или че тази институция е знаела, че разглежданият продукт попада в категориите продукти, обхванати от този акт [51] — които освен това е идентифицирала по своя собствена инициатива [52] — не означава, че обжалваният регламент е приет в рамките на процедура срещу или по отношение на Zippo.

72. Тези факти сами по себе си не правят обжалвания регламент индивидуална мярка в смисъла, необходим за прилагането на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата.

73. Всъщност би било обезпокоително, ако Комисията не е наясно с положението и с основните участници на пазара в САЩ в областта, в която решава да наложи мерки за възстановяване на баланса, поради простата причина, че съгласно Регламента за осигуряване на съблюдаването тези мерки по-специално следва да бъдат подбрани и разработени така, че да насърчат трети държави да спазват международните търговски правила [53].

[46] Вж. обжалваното съдебно решение, точка 69 (в която се пояснява, че разглежданите мерки за възстановяване на баланса не са насочени срещу Zippo) и точка 72 (в която се констатира, че тези мерки „не [са] предприет[и] в резултат на отделна процедура срещу предприятията — износители на засегнатите от нея продукти“).

[47] Вж. ex multis решение от 1 октомври 2009 г., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Съвет (C-141/08 P, EU:C:2009:598, т. 83 и цитираната съдебна практика) (в което се пояснява, че правото на изслушване налага адресатите на решения, които засягат чувствително техните интереси, да бъдат в състояние да изложат надлежно своето становище).

[48] Вж. обжалваното съдебно решение, точка 29.

[49] Както правилно подчертава Комисията, всички дела, които Общият съд цитира в точки 61—65 от обжалваното съдебно решение, се отнасят до обстоятелства, при които става въпрос за отделни процедури. Следователно в нито едно от тези решения не е застъпено становището, че самото наличие на неблагоприятни последици е достатъчно, за да се прилага правото на изслушване. Така решение от 5 ноември 2014 г., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), се отнася до отделна процедура за връщане на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна; решение от 4 юни 2020 г., ECBД/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444), се отнася до индивидуално решение, свързано с преместването в интерес на службата на срочно нает служител на Европейската служба за външна дейност; решение от 21 декември 2021 г., Algebrs (UK) и Anchorage Capital Group/ЕСП (C-934/19 P, EU:C:2021:1042), се отнася до решение, свързано с преструктурирането на Banco Popular и следователно вероятно адресирано до това юридическо лице, което е оспорено от трето лице, което поради това не е имало право да бъде изслушано; и накрая, решение от 18 юни 2014 г., Испания/Комисия (T-260/11, EU:T:2014:555), се отнася до решение, което е адресирано до Кралство Испания.

[50] Обжалваното съдебно решение, точка 74.

[51] Обжалваното съдебно решение, точка 75.

[52] Обжалваното съдебно решение, точка 76.

[53] Вж. Регламента за осигуряване на съблюдаването, съображение 8.

74. От това следва, че Комисията правилно твърди, че Общият съд е допуснал грешка, като е приел, че обжалваният регламент представлява за Zippo „индивидуална мярка“ по смисъла на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата.

75. Този извод не се повлиява от довода на Zippo, че би било противоречиво, от една страна, разглежданата жалба да се приеме за допустима, но от друга страна, да се оспори приложимостта на правото на изслушване.

76. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че Съдът вече е имал повод да поясни, че фактът, че дадено лице е пряко и лично засегнато от мярка с общо приложение, не означава, че на това лице трябва да е била дадена възможност да бъде изслушано в производството, в което тя е приета [54].

77. Както правилно твърди Комисията, за да се предостави правото на изслушване по член 41, параграф 2, буква а) от Хартата, не е достатъчно лицето да е лично засегнато от дадена мярка. Въпросното производство трябва също така да води до „индивидуална мярка“.

78. Това може да се обясни с различните цели на условията за процесуална легитимация по член 263, четвърта алинея ДФЕС и условията за предоставяне на (индивидуално) право на изслушване по член 41, параграф 2, буква а) от Хартата. От една страна, признаването на процесуалната легитимация на дадено физическо или юридическо лице пред съдилищата на Съюза има за цел да даде възможност на неблагоприятно засегнатото от дадена мярка лице да оспори нейната правна валидност. От друга страна, правото на изслушване има за цел да даде възможност на дадено лице да предотврати приемането на решение по отношение на него, когато това решение би имало неблагоприятни последици за личното му положение [55].

79. Ето защо, за да се предостави достъп до съдилищата на Съюза, е достатъчно дадена мярка да индивидуализира засегнатото лице, дори ако тази мярка не е била приета с оглед на това лице.

80. Обратно, за да се признае правото на изслушване в рамките на административно производство, това производство трябва да бъде проведено с цел да се отговори на индивидуалното положение на засегнатото лице и в края му да бъде приет акт, който може да засегне това лице по неблагоприятен начин.

81. Поради това Комисията правилно твърди, че констатацията, че физическо или юридическо лице е лично засегнато от мярка с общо приложение, не означава непременно, че въпросната мярка представлява „индивидуална мярка“ по смисъла на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата.

[54] Вж. решение от 14 октомври 1999 г., Atlanta/Европейска общност (C-104/97 P, EU:C:1999:498, т. 34 и 35). Вж. също заключение на генерален адвокат Mischo по дело Atlanta/Европейска общност (C-104/97 P, EU:C:1999:234, т. 57—70) (в което се пояснява, че положението на лице, което е пряко и лично засегнато от дадена мярка, е различно от това, което поражда право на защита, тъй като в последния случай връзката с мярката е специфична и се отнася единствено до индивидуалното положение на разглежданото лице), и решения от 11 септември 2002 г., Pfizer Animal Health/Съвет (T-13/99, EU:T:2002:209, т. 487), и от 13 септември 2023 г., Венецуела/Съвет (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529, т. 43 и цитираната съдебна практика).

[55] Вж. в този смисъл решение от 4 юни 2020 г., ЕСВД/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, т. 69 и цитираната съдебна практика) (в което се пояснява, че „има по-конкретно за цел да позволи на компетентния орган да поправи грешка или на засегнатото лице да изтъкне свързани с личното му положение обстоятелства, които налагат решението да бъде прието, да не бъде прието или да има едно или друго съдържание“).

82. Ето защо следва да се приеме, че първото основание за обжалване е налице и във втората си част.

3. Трета част: правото на изслушване е било спазено с процедурата, проведена съгласно член 9 от Регламента за осигуряване на съблюдаването

83. В рамките на третата част Комисията твърди по същество, че дори ако правото на изслушване по член 41, параграф 2, буква а) от Хартата се прилага в настоящата хипотеза, това право би трябвало да е било спазено с процедурата по събиране на информация, проведена съгласно член 9 от Регламента за осигуряване на съблюдаването.

а) Допустимост

84. В писмения си отговор Zippo възразява срещу допустимостта на този довод на Комисията. То счита, че в частта на жалбата на Комисията относно този довод не са посочени в достатъчна степен съответните точки от обжалваното съдебно решение. По този начин жалбата на Комисията в тази част не отговаряла на изискванията, произтичащи от член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда. Съгласно тази разпоредба „[с] изтъкнатите правни основания и доводи ясно се указват оспорените части от мотивите на съдебния акт на Общия съд“.

85. Не съм съгласна.

86. Както пояснява Комисията, това процесуално изискване не трябва да се разбира твърде формално, така че да изисква във всички случаи да се посочват конкретните точки от обжалваното съдебно решение.

87. Смисълът на член 169, параграф 2 от Процедурния правилник е да позволи на Съда да упражни контрол за законосъобразност на акт на правото на Съюза [56].

88. Така тази разпоредба представлява израз на член 256, параграф 2 ДФЕС и член 58 от Статута на Съда на Европейския съюз, които изискват при упражняване на правомощията си в производство по обжалване Съдът да е в състояние да разбере предмета на спора.

89. Това изискване е спазено, когато в жалбата се посочва чрез изложените в нея основания и доводи кои части от обжалваното съдебно решение жалбоподателят иска да бъдат отменени [57].

90. Както Съдът приема, това може да се осъществи или чрез изрично посочване на мотивите на обжалваното съдебно решение, които се оспорват, „или чрез цитиране или възпроизвеждане на посочени в нея обстоятелства, което позволява тези части от мотивите да бъдат установени“ [58].

[56] Вж. ex multis решение от 10 септември 2024 г., Google и Alphabet/Комисия (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726, т. 63).

[57] Вж. в този смисъл решение от 4 юли 2000 г., Bergaderm и Goupil/Комисия (C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 34 и цитираната съдебна практика).

[58] Вж. решение от 21 декември 2021 г., Aeris Invest/ЕСП (C-874/19 P, EU:C:2021:1040, т. 51).

91. В настоящия случай с третата част от първото основание за обжалване Комисията не само пояснява, че по същество оспорва заключението на Общия съд, че с член 9 от Регламента за осигуряване на съблюдаването не се прилага правото на изслушване, както е закрепено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата, но и подчертава точно кои точки от обжалваното съдебно решение иска да бъдат отменени [59].

92. От това следва, че жалбата отговаря на изискванията на член 169, параграф 2 от Процедурния правилник и че поради това доводът на Zippo за недопустимост следва да бъде отхвърлен.

б) По същество

93. В точка 67 от обжалваното съдебно решение Общият съд заключава, че „[к]огато […] предприятие, чиито интереси биха могли да бъдат засегнати неблагоприятно от мерките, предвидени в акт за изпълнение, приет от Комисията в съответствие с член 4, параграф 1 от [Регламента за осигуряване на съблюдаването], не е участвало в такова събиране на информация, не може да се приеме, че правото му да бъде изслушано, гарантирано с член 41, параграф 2, буква а) от Хартата, не е било нарушено само поради мотива, че Комисията е изпълнила задължението си да организира посоченото събиране в приложение на член 9, параграф 1 от този регламент“ [60].

94. Комисията оспорва това тълкуване на член 9 от Регламента за осигуряване на съблюдаването, като счита, че тълкуването на тази разпоредба от Общия съд може да насърчи заинтересованите лица да не участват в процедури по събиране на информация от вида на проведените в настоящия случай само за да оспорят по-късно валидността на произтичащия от тях акт на правото на Съюза въз основа на нарушение на правото на защита.

95. Както вече поясних в точка 49 от настоящото заключение, правото на изслушване в процедура, в която се приемат мерки с общо приложение, какъвто е случаят с обжалвания регламент, не може да се основава на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата.

96. При все това в система, основана на принципа на демокрация на участието [61], в която на субектите, които могат да бъдат засегнати от приети от администрацията мерки с общо приложение, трябва да се даде възможност да изразят своите интереси и да обяснят своите

[59] Вж. точки 73 и 74 от жалбата, в които се оспорват точки 67, 85 и 86 от обжалваното съдебно решение. Вж. също така стр. 3 от отговора, в която се счита, че в жалбата на Комисията се съдържат и преки оспорвания на точки 91 и 92 от обжалваното съдебно решение.

[60] Обжалваното съдебно решение, точка 67.

[61] Вж. член 11, параграф 1 ДЕС, който гласи, че „институциите предоставят чрез подходящи средства на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза“.

опасения[62], тази възможност може да бъде предоставена чрез някакъв вид процедура по събиране на информация преди приемането на такива мерки като предвидената в член 9 от Регламента за осигуряване на съблюдаването.

97. В обжалваното съдебно решение Общият съд не констатира проблем, свързан с прозрачността и откритостта на тази процедура, доколкото тя е била организирана във връзка с приемането на обжалвания регламент[63].

98. Zippo също не оспорва тази констатация чрез насрещна жалба.

99. Следователно може да се заключи, че в настоящия случай е било спазено правото на изслушване в процедурите, в които се приемат мерки с общо приложение, доколкото може да се счита, че такова право съществува в правото на Съюза самостоятелно от член 41, параграф 2, буква а) от Хартата.

100. Фактът, че Zippo не е участвало в тази процедура по събиране на информация, въпреки че е било информирано за нейното съществуване чрез публикация на уебсайта на ГД „Търговия“, не променя това заключение.

101. Ако Zippo беше участвало в тази процедура, то щеше да може да изтъкне доводите, които според него биха могли да повлияят на съдържанието на обжалвания регламент, а именно че „към момента на приемане на обжалвания регламент предвидените мерки за възстановяване на баланса по отношение на техните продукти са представлявали най-тежката форма на предвидените мерки за възстановяване на баланса както по отношение на техния обхват, така и по отношение на техния размер в сравнение с мерките, които са засягали други промишлени отрасли на Съединените щати“, че „особено строгия[т] характер на една мярка, която се отнася до едно-единствено предприятие, натоварвайки го с носенето на цялата последица от разглежданите мерки за възстановяване на баланса, или също факт[ът], че продуктите им нямат връзка с продуктите, за които се отнасят приетите от Съединените американски щати защитни мерки, [водят до това,] че приетите от Комисията мерки не могат да компенсират последиците от посочените защитни мерки“, и че „насочвайки ги специално към тях, Комисията е приела дискриминационна мярка, въпреки че е имала възможност да избере други продукти, които биха засегнали няколко предприятия, и да разпредели по-справедливо разглежданите мерки за възстановяване на баланса“[64].

102. Следователно, дори да е вярно, че Zippo се е ползвало от някакъв вид „общо“ право да бъде изслушано преди приемането на акт с общо приложение от Комисията — извън обхвата на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата — това право не би било нарушено от Комисията при обстоятелствата по настоящото дело.

[62] Вж. във връзка с това Работен документ на службите на Комисията „Насоки за по-добро регулиране“ (SWD(2021) 305 final, глава 2, т. 1), в който Комисията обяснява, че съгласно член 11 ДЕС „Комисията е длъжна да провежда широки консултации със заинтересованите лица, за да гарантира, че действията на Съюза са съгласувани и прозрачни. Консултациите със заинтересованите лица са важно средство за събиране на доказателства в подкрепа на изготвянето на политики“. Вж. също Известие на Комисията — Към утвърждаване на културата на консултации и диалог — Общи принципи и минимални стандарти за консултации на Комисията със заинтересованите лица“ (COM(2002) 704 окончателен, стр. 15 и 16), в което се определят минимални стандарти за консултации, когато „Комисията желае да насърчи приноса на заинтересованите лица за формирането на нейната политика преди вземането на решение от нейна страна“.

[63] Вж. обжалваното съдебно решение, точки 53—58.

[64] Обжалваното съдебно решение, точка 88.

103. От това следва, че предлагам на Съда да приеме, че първото основание за обжалване е налице и в третата си част, а оттам — че първото основание за обжалване е налице в своята цялост.

Б. Последици

104. Съгласно член 61 от Статута на Съда на Европейския съюз Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

105. В настоящия случай това условие не е изпълнено.

106. В обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда само петото основание на Zippo.

107. По изложените по-горе причини считам, че твърденията за наличие на това основание са неоснователни. Поради това е необходимо те да бъдат отхвърлени.

108. Въпреки това, тъй като Общият съд не е разгледал изтъкнатите от Zippo в подкрепа на неговата жалба първо, второ, трето и четвърто основание, които се отнасят до съществото на обжалвания регламент и отчасти до проверка, включваща сложна фактическа преценка [65], Съдът не разполага с всички необходими данни за постановяване на окончателно решение [66].

109. Следователно Съдът следва да върне делото на Общия съд, който да се произнесе по останалите изложени пред него основания и доводи, и да не се произнася по съдебните разноски.

IV. Заключение

110. Въз основа на гореизложеното предлагам на Съда:

– да отмени решение от 18 октомври 2023 г., Zippo Manufacturing и Zippo/Комисия (T-402/20, EU:T:2023:640),

– да отхвърли твърденията за наличие на петото основание като неоснователни,

– да върне делото на Общия съд, за да се произнесе по останалите изложени пред него основания и доводи, и

– да не се произнася по съдебните разноски.

[65] Вж. например първото основание, което се отнася до нарушението на принципа на пропорционалност при избора на разглеждания продукт. Това основание изисква да се прецени дали мерките са били подходящи, необходими и не са надхвърляли необходимото за постигане на преследваната с тях цел.

[66] Вж. по аналогия решение от 25 януари 2022 г., Комисия/European Food и др. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, т. 154 и цитираната съдебна практика).