Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
TAMARA ĆAPETA
5 päivänä kesäkuuta 2025[1]

Asia C-811/23 P

Euroopan komissio
vastaan
Zippo Manufacturing Co. ja

Zippo GmbH

Muutoksenhaku – Yhteinen kauppapolitiikka – Asetus (EU) N:o 654/2014 – Tiettyjen alumiini- ja terästuotteiden tuontia koskevat Yhdysvaltojen käyttöön ottamat toimenpiteet – Tiettyjä tuoteluokkia koskevien ylimääräisten arvotullien muodossa toteutettavat tasapainottamistoimenpiteet – Oikeus tulla kuulluksi

I Johdanto

1. ”Mielestäni sanakirjan kaunein sana on tullimaksu, ja se on suosikkisanani”, sanoi Yhdysvaltain presidentti Donald J. Trump hiljattain.[2]

2. Presidentti Trumpin kiinnostus tullimaksuja kohtaan juontaa juurensa vähintään hänen ensimmäiseen presidenttikauteensa. Yhdysvallat otti vuonna 2018 hänen määräyksestään käyttöön arvotullit useille erityyppisille eri alkuperää oleville terästuotteille, Euroopan unionista peräisin olevat terästuotteet mukaan lukien. Vastauksena tähän Euroopan unioni otti käyttöön yhdistetyn nimikkeistön[3] tietyn koodin tullinimikkeitä koskevien ylimääräisten arvotullien muodossa toteutettavia tasapainottamistoimenpiteitä.

3. Eräs tämän geopoliittisen kiistan piiriin kuuluvista tuoteluokista oli CN-koodi 9613 80 00 (Muut sytyttimet), jonka osalta täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2020/502[4] (jäljempänä riidanalainen asetus) otettiin käyttöön 20 prosentin suuruinen ylimääräinen arvotulli.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Ks. 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, 15.10.2024.

3 Tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista 23.7.1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/87 (EYVL 1987, L 256, s. 1) liite I.

4 Amerikan yhdysvalloista peräisin olevia tiettyjä tuotteita koskevista tietyistä kauppapoliittisista toimenpiteistä 6.4.2020 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EUVL 2020, L 109, s. 10).

4. Zippo-sytytin, joka on periamerikkalainen tuote, voidaan luokitella tähän tuoteluokkaan. Zippo Manufacturing Co., Zippo GmbH ja Zippo SAS (jäljempänä yhdessä ”Zippo”) [5] riitauttivat tämän johdosta riidanalaisen asetuksen unionin yleisessä tuomioistuimessa. Yksi niiden esittämistä väitteistä oli se, että niitä olisi pitänyt kuulla ennen mainittujen arvotullien käyttöön ottamista.

5. Unionin yleinen tuomioistuin yhtyi kyseiseen väitteeseen 18.10.2023 antamassaan tuomiossa Zippo Manufacturing ja Zippo v. komissio (T-402/20, EU:T:2023:640; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

6. Euroopan komissio on valittanut mainitusta tuomiosta ja väittää muun muassa, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa taattua oikeutta tulla kuulluksi ei sovelleta nyt käsiteltävässä asiassa. Olen samaa mieltä.

II Asian tausta

A Hallinnollinen menettely

7. Käsiteltävän asian tausta on esitetty valituksenalaisen tuomion 2–13 kohdassa. On syytä palauttaa mieleen seuraavat seikat.

8. Presidentti Trump twiittasi 2.3.2018 muun muassa seuraavaa:

”Meidän on suojeltava maatamme ja työntekijöitämme. Terästeollisuutemme on huonossa kunnossa. ILMAN TERÄSTÄ EI OLE VALTIOTA!”. [6]

9. Yhdysvallat otti 8.3.2018 käyttöön muun muassa Euroopan unionista peräisin olevien tiettyjen teräs- ja alumiinituotteiden tuontiin sovellettavan 20 prosentin suuruisen arvotullin muodossa toimenpiteitä, jotka tulivat voimaan 23.3.2018 ja joiden kestoa ei ollut rajoitettu. [7]

10. Vastauksena kyseisiin toimenpiteisiin komissio julkaisi 16.5.2018 täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/724 [8] lisätullien vaiheittaiseksi soveltamiseksi tiettyihin Yhdysvalloista peräisin oleviin tuotteisiin. Kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluviin CN-koodeihin kuuluvia tuotteita ovat muun muassa sokerimaissi, karpalot, tupakka, make-up-valmisteet, vaatteet, terästuotteet, bourbon-viski, paperi, jalkineet, taloustavarat, pesukoneet, paristot, moottoriajoneuvot, moottoripyörät, kalastusalukset ja moottoriveneet.

[5] Tähän valitukseen antamassaan vastineessa Zippo ilmoittaa, että Zippo SAS on lakannut olemasta.

[6] Ks. The American Presidency Project, 2.3.2018 päivätyt twiitit, jotka ovat saatavilla osoitteessa: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/tweets-march-2-2018.

[7] Ks. Yhdysvaltojen liittovaltion rekisteri, 8.3.2018 annettu ilmoitus nro 9705 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-05478. Kyseisiä tullimaksuja lykättiin myöhemmin 1.5.2018 saakka ja sitten 1.6.2018 saakka; ks. Yhdysvaltojen liittovaltion rekisteri, 22.3.2018 annettu ilmoitus nro 9711 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-06425 ja 30.4.2018 annettu ilmoitus nro 9740 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-09841.

[8] Yhdysvalloista peräisin olevia tiettyjä tuotteita koskevista tietyistä kauppapoliittisista toimenpiteistä 16.5.2018 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EUVL 2018, L 122, s. 14). Siltä osin kuin kyseiset tullit koskivat moottoripyöriä, ne olivat 21.11.2024 annettuun tuomioon Harley-Davidson Europe ja Neovia Logistics Services International v. komissio (C-297/23 P, EU:C:2024:971) johtaneen oikeudenkäynnin kohteena.

11. Euroopan unioni ilmoitti 18.5.2018 Maailman kauppaneuvoston (WTO) tavarakauppaneuvostolle myönnytyksiä ja muita velvoitteita koskevan pidättäytymisehdotuksen WTO:n suojalausekkeista tehdyn sopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti täytäntöönpanoasetuksessa 2018/724 lueteltujen CN-koodien osalta. [9]

12. Yhdysvallat laajensi 24.1.2020 tullimaksut koskemaan tiettyjä teräs- ja alumiinijohdannaisia, ja kyseisiä tullimaksuja, joiden kestoa ei ollut tälläkään kertaa rajoitettu, oli määrä soveltaa mainitusta päivämäärästä alkaen. [10]

13. Komissio pyysi 6.3.2020 asetuksen (EU) N:o 654/2014 [11] 9 artiklan mukaisesti asiaankuuluvien sidosryhmien näkökantoja ilmoituksella, joka julkaistiin komission kauppapolitiikan pääosaston verkkosivustolla. [12] Kauppapolitiikan pääosaston järjestämä tietojenkeruu koski jo tuolloin muun muassa CN-koodia 9613 80 00. [13]

14. Zippo ei osallistunut mainittuun tietojenkeruuseen.

15. Komissio julkaisi riidanalaisen asetuksen 7.4.2020.

16. Komissio toteaa kyseisessä asetuksessa, että ”siitä huolimatta, että Yhdysvallat on kuvannut näitä toimenpiteitä turvallisuustoimenpiteiksi, ne ovat olennaisilta osin suojatoimenpiteitä.” [14] Tämän johdosta, ja koska Yhdysvaltojen kanssa käydyissä neuvotteluissa ei päästy tyydyttävään ratkaisuun, Euroopan unioni käytti asetuksen N:o 654/2014 4 artiklan 1 kohdan perusteella oikeuttaan keskeyttää myönnytykset ja tasapainottaa niitä WTO:n suojalausekkeista tehdyn sopimuksen mukaisesti. [15]

17. Tähän liittyvät asianmukaiset toimenpiteet toteutettiin kauppapoliittisina toimenpiteinä, joihin sisältyi tariffimyönnytysten soveltamisen keskeyttäminen sekä uusien tai korotettujen tullien käyttöönotto. [16]

18. Tämä tarkoitti 20 prosentin suuruisen ylimääräisen arvotullin käyttöönottoa CN-koodiin 9613 80 00 (”Muut sytyttimet” ja luokkaan ”savukkeensytyttimet ja muut sytyttimet (ei kuitenkaan nimikkeen 3603 sytyttimet), myös mekaaniset tai sähköllä toimivat, sekä niiden osat, ei kuitenkaan sytyttimenkivet ja -sydämet”) kuuluvien tuotteiden osalta. [17] Riidanalaisen asetuksen mukaan

[9] Ks. WTO, suojalausekekomitea, suojalausekkeista tehdyn sopimuksen 12 artiklan 5 kohdan mukainen välitön ilmoitus tavarakauppaneuvostolle suojalausekkeista tehdyn sopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja myönnytyksiä ja muita velvoitteita koskevasta pidättäytymisehdotuksesta, G/SG/N/12/EU/1, s. 1.

[10] Ks. Yhdysvaltojen liittovaltion rekisteri, 24.1.2020 annettu ilmoitus nro 9980 (Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States), FR Doc. 2020-01806.

[11] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, annettu 15.5.2014, unionin oikeuksien harjoittamisesta kansainvälisten kauppasääntöjen soveltamista ja täytäntöönpanoa varten ja yhteisön menettelyistä yhteisessä kauppapolitiikassa kansainvälisen kaupan säännöissä yhteisölle annettujen, erityisesti Maailman kauppajärjestössä (WTO) käyttöön otettujen oikeuksien käyttämisen varmistamiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3286/94 muuttamisesta (EUVL 2014, L 189, s. 50).

[12] Ks. valituksenalaisen tuomion 7 kohta.

[13] Unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 7 kohdassa, että komissio mainitsi yhtenä tietojenkeruun jälkeen tarkasteltuna toimenpiteenä mahdollisuuden asettaa tietyille CN-koodiin 9613 80 00 kuuluville tuotteille ylimääräisiä arvotulleja. Nähdäkseni unionin yleisen tuomioistuimen asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, että kauppapolitiikan pääosaston verkkosivustolla julkaistussa kyselylomakkeessa mainittiin jo mahdollisuus korottaa kyseiseen CN-koodiin kuuluvien tuotteiden tulleja.

[14] Ks. riidanalaisen asetuksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

[15] Ks. riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kahdeksas ja yhdeksäs perustelukappale.

[16] Ks. riidanalaisen asetuksen yhdeksäs perustelukappale.

[17] Ks. riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 2 kohta.

”suunnitellessaan ja valitessaan toimenpiteitä komissio [sovelsi] asetuksen N:o 654/2014 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti objektiivisia perusteita”. [18]

19. Asetuksen N:o 654/2014 4 artiklan 2 kohdan c alakohdassa annetaan komissiolle valtuudet toteuttaa kauppapoliittisia toimenpiteitä, jotka vastaavat olennaisilta osiltaan niiden myönnytysten tai muiden velvoitteiden tasoa, joihin suojatoimenpide vaikuttaa, WTO:n suojatoimenpiteitä koskevan sopimuksen määräysten mukaisesti.

20. Kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan kyseessä olevat kauppapoliittiset toimenpiteet on määritettävä seuraavien perusteiden mukaisesti: ”a) miten tehokkaasti toimenpiteillä kannustetaan kolmansia maita noudattamaan kansainvälisiä kauppasääntöjä”, ”b) mikä mahdollisuus toimenpiteillä on helpottaa unionin niiden talouden toimijoiden asemaa, joihin kolmannen maan toimenpiteet vaikuttavat”, ”c) onko asianomaisille tavaroille tai palveluille vaihtoehtoisia hankintalähteitä, jotta voidaan välttää tai minimoida negatiiviset vaikutukset jatkojalostusyrityksille, hankintaviranomaisille tai -yksiköille taikka loppukuluttajille unionissa”, ”d) vältetäänkö toimenpiteitä sovellettaessa kohtuuton hallinnollinen monimutkaisuus ja kohtuuttomat kustannukset” ja ”e) muut kriteerit, joita on saatettu vahvistaa kansainvälisissä kauppasopimuksissa [tämän asetuksen] 3 artiklassa tarkoitettujen tapausten yhteydessä”.

21. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että kauppapolitiikan pääosaston 26.3.2020 päivätyn asiakirjamerkinnän mukaan asetuksen N:o 654/2014 9 artiklan mukaisen tietojenkeruumenettelyn yhteydessä toteutetussa ”sidosryhmien eri väitteiden arvioinnissa otettiin huomioon asetuksessa N:o 654/2014 vahvistetut merkitykselliset perusteet eli edellä mainitut b ja c alakohdassa vahvistetut perusteet. Komissio seurasi ensisijaisesti kyseisiä perusteita tuotteiden valinnassa. Koska suunnitellut toimenpiteet ovat rajalla sovellettavia tullimaksuja, d alakohdassa asetettu edellytys täyttyy. E alakohdassa vahvistettua perustetta ei sovelleta, sillä WTO:n suojalausekkeista tehdyssä sopimuksessa ei aseteta keskeisiltä kohdiltaan vastaavuuden lisäksi muita erityisiä perusteita. A alakohdassa vahvistettua perustetta ei voida soveltaa tilanteeseen, koska kyseinen peruste on merkityksellinen muissa asetuksessa N:o 654/2014 tarkoitetuissa tilanteissa.” [19]

22. Riidanalainen asetus tuli voimaan 6.4.2020. [20]

23. Euroopan unioni ilmoitti 7.4.2020 WTO:n tavarakauppaneuvostolle WTO:n suojalausekkeista tehdyn sopimuksen 8 artiklan 2 kohdan nojalla riidanalaisella asetuksella käyttöön otetuista toimenpiteistä. [21]

[18] Ks. riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

[19] Kyseinen asiakirja on rekisteröity nimellä Ares(2020)1798978, ja Zippo liitti sen unionin yleisessä tuomioistuimessa jättämäänsä vastauskirjelmään.

[20] Ks. riidanalaisen asetuksen 3 artikla.

[21] Ks. WTO, suojalausekekomitea, suojalausekkeista tehdyn sopimuksen 12 artiklan 5 kohdan mukainen välitön ilmoitus tavarakauppaneuvostolle suojalausekkeista tehdyn sopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja myönnytyksiä ja muita velvoitteita koskevasta pidättäytymisehdotuksesta, G/SG/N/12/EU/2, s. 1.

24. Sen jälkeen, kun Yhdysvallat ilmoitti 31.10.2021 toimenpiteidensä keskeyttämisestä 31.12.2023 saakka, myös komissio keskeytti riidanalaisella asetuksella käyttöön otetut toimenpiteet 31.12.2023 saakka. [22]

B Valituksenalainen tuomio

25. Zippo GmbH tuo Euroopan unioniin Zippo Manufacturing Co:n Yhdysvalloissa valmistamia metallista tehtyjä mekaanisia myrskysytyttimiä, jotka kuuluvat CN-koodiin 9613 80 00 (jäljempänä kyseessä oleva tuote). Kyseinen CN-koodi kuuluu riidanalaisen asetuksen soveltamisalaan.

26. Zippo nosti 30.6.2020 kanteen, jossa se vaati riidanalaisen asetuksen kumoamista.

27. Unionin yleinen tuomioistuin antoi 18.10.2023 valituksenalaisen tuomion, jossa se kumosi riidanalaisen asetuksen siltä osin kuin se koskee CN-koodiin 9613 80 00 kuuluvia tuotteita sillä perusteella, että komissio ei ollut kunnioittanut Zippon oikeutta tulla kuulluksi kyseisen asetuksen antamiseen johtaneessa menettelyssä.

28. Valituksenalaisen tuomion rakenne on pääpiirteissään seuraava.

29. Tutkittavaksi ottamisen osalta unionin yleinen tuomioistuin otti huomioon ainoastaan Zippo Manufacturing Co:n tilanteen. [23]

30. Unionin yleinen tuomioistuin totesi ensinnäkin, että riidanalainen asetus koski Zippo Manufacturing Co:ta erikseen, koska oli olemassa joukko tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka muodostavat erityisen tilanteen, jonka perusteella se erottuu kaikista muista taloudellisista toimijoista. [24] Kyseinen tuomioistuin katsoi toiseksi, että riidanalainen asetus koski Zippo Manufacturing Co:ta suoraan muun muassa siksi, että kyseinen asetus vaikutti mainitun yhtiön oikeuteen päästä unionin markkinoille. [25] Mainittu tuomioistuin katsoi kolmanneksi, että kyseisellä yhtiöllä oli riidanalaisen asetuksen soveltamisen keskeyttämisestä huolimatta oikeussuojan tarve välttääkseen sen, että väitetyt lainvastaisuudet toistuvat tulevaisuudessa. [26]

31. Asiakysymyksen osalta unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli välittömästi viidettä kanneperustetta, jossa Zippo vetosi siihen, että komissio oli loukannut hyvän hallinnon periaatetta. [27]

32. Unionin yleinen tuomioistuin arvioi ensiksi Zippon esittämää kanneperustetta asetuksen N:o 654/2014 9 artiklassa asetettujen vaatimusten kannalta. Kyseisen tuomioistuimen mukaan komissiolla ei ollut mainitun säännöksen nojalla velvollisuutta ilmoittaa asiaankuuluville

[22] Täytäntöönpanoasetuksilla (EU) 2018/886 ja (EU) 2020/502 käyttöön otettujen Amerikan yhdysvalloista peräisin olevia tiettyjä tuotteita koskevien kauppapoliittisten toimenpiteiden keskeyttämisestä 26.11.2021 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/2083 (EUVL 2021, L 426, s. 41) 2 artikla.

[23] Ks. valituksenalaisen tuomion 44 ja 45 kohta.

[24] Ks. valituksenalaisen tuomion 30 ja 31 kohta.

[25] Ks. valituksenalaisen tuomion 41 kohta.

[26] Ks. valituksenalaisen tuomion 47 kohta.

[27] Unionin yleinen tuomioistuin ei lausunut neljästä muusta Zippon esittämästä kanneperusteesta, joista ensimmäinen koski suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, toinen syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista, kolmas tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevaa ilmeistä arviointivirhettä, kun kyseessä olevan tuotteen valintaa koskevaa päättelyä ei perusteltu asianmukaisesti, ja neljäs Euroopan unionin WTO-velvoitteita koskevaa ilmeistä oikeudellisia seikkoja koskevaa arviointivirhettä.

sidosryhmille tietojenkeruumenettelystä Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistulla ilmoituksella vaan oli riittävää, että menettelystä ilmoitettiin kauppapolitiikan pääosaston verkkosivustolla julkaistulla ilmoituksella. [28]

33. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi toiseksi, että hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen sisältyy jokaisen itsenäinen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksilölliseen toimenpiteeseen, joka voi vaikuttaa häneen epäedullisesti. Se tukeutui tältä osin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaan. [29] Kyseisen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 654/2014 4 artiklalla käyttöön otettujen tasapainottamistoimenpiteiden ”tarkoituksena on – – aiheuttaa kielteisiä taloudellisia vaikutuksia sellaisten yhdysvaltalaisten yritysten toiminnalle, jotka vievät unioniin tuotteita, joihin näitä toimenpiteitä sovelletaan”. [30] Mainittu tuomioistuin totesi, että tällainen toimenpide voi näin ollen vaikuttaa epäedullisesti mainittujen yritysten etuihin, vaikka sitä ei toteutetakaan yksittäistapausta koskevan menettelyn päätteeksi kyseisiä tuotteita vieviä yrityksiä vastaan, joten ei voida sulkea pois sitä, että kyseiset yritykset voivat vedota oikeuteen tulla kuulluksi. [31]

34. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi samalla, että asetuksen N:o 654/2014 9 artikla – siltä osin kuin siinä säädetään komission velvollisuudesta hakea tietoa ja näkökantoja tiettyihin tavaroihin tai palveluihin liittyvistä unionin taloudellisista eduista eikä sellaisten yritysten omia etuja koskevaa tietoa, joihin ehdotetut unionin toimenpiteet vaikuttavat epäedullisesti – ei merkitse kuulluksi tulemista koskevan oikeuden täytäntöönpanoa. [32]

35. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi – nämä näkökohdat huomioon ottaen ja koska komissio tiesi, että riidanalaisella asetuksella käyttöön otetut toimenpiteet saattoivat vaikuttaa Zippoon epäedullisesti –, että komission olisi pitänyt antaa kyseiselle osapuolelle tilaisuus tulla kuulluksi riidanalaisen asetuksen antamismenettelyn aikana. [33]

36. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lopuksi, että kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaaminen saattoi vaikuttaa menettelyn lopputulokseen. Se katsoi, että jos Zippolle olisi annettu oikeus tulla kuulluksi, ”ei voida sulkea pois sitä, että riidanalainen asetus olisi ollut sisällöltään erilainen”. [34]

37. Edellä esitetyn perusteella unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi viidennen kanneperusteen ja kumosi riidanalaisen asetuksen tutkimatta muita kanneperusteita.

C Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

38. Komissio vaatii 26.12.2023 tekemässään valituksessa unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion, hylkäämään hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista koskeneen viidennen kanneperusteen ja velvoittamaan Zippon korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

[28] Ks. vastaavasti valituksenalainen tuomion 53–58 kohta.

[29] Ks. vastaavasti valituksenalainen tuomion 59–63 kohta.

[30] Ks. vastaavasti valituksenalainen tuomion 67–71 kohta.

[31] Ks. valituksenalaisen tuomion 72 ja 73 kohta.

[32] Ks. vastaavasti valituksenalainen tuomion 67 kohta.

[33] Ks. vastaavasti valituksenalainen tuomion 74–77 kohta.

[34] Ks. vastaavasti valituksenalainen tuomion 87–90 kohta.

39. Zippo vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja toissijaisesti palauttamaan asian unionin yleiseen tuomioistuimeen sekä velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

40. Sekä komissio että Zippo käyttivät vastauksen antamista koskevaa oikeuttaan. Istuntoa asianosaisten kuulemiseksi ei pidetty.

III Asian tarkastelu

41. Unionin tuomioistuin on pyytänyt, että keskityn tarkastelussani ensimmäiseen valitusperusteeseen. Kyseisessä valitusperusteessa komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että komissio loukkasi Zippon oikeutta tulla kuulluksi, sellaisena kuin se ilmenee perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdasta. [35]

42. Komission valitusperuste jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisen osan mukaan unionin yleinen tuomioistuin jätti huomiotta sen, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaa ei sovelleta yleisesti sovellettaviin toimenpiteisiin. Toisen osan mukaan riidanalainen asetus ei ole ”yksilöllinen toimenpide”. Lopuksi kolmannessa osassa väitetään, että vaikka Zippolla olisi ollut oikeus tulla kuulluksi riidanalaisen asetuksen antamisen osalta, asetuksen N:o 654/2014 9 artiklan nojalla toteutetulla tietojenkeruumenettelyllä olisi kunnioitettu tätä oikeutta.

43. Seuraan komission jäsentelyä ja käsittelen kolmeen osaan liittyvät argumentit vuorotellen (A jakso). Vaikka ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy kaikki kolme osaa, katson, että asia ei ole ratkaisukelpoinen ja että se on näin ollen palautettava unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi (B jakso).

A Ensimmäinen valitusperuste

1. Ensimmäinen osa: Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaa ei sovelleta yleisesti sovellettaviin toimenpiteisiin

44. Komissio katsoo, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin totesi asianmukaisesti, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaa voidaan soveltaa vain yksilöllisiin toimenpiteisiin [36], se jätti huomiotta tämän vaatimuksen tarkastellessaan riidanalaisen asetuksen antamiseen johtanutta menettelyä, sillä kyseinen unionin oikeuden toimi ei ole mainitussa määräyksessä tarkoitettu yksilöllinen toimenpide. [37]

[35] Ensimmäisen valitusperusteen alussa komissio vaikuttaa väittävän, että Zippon viides kanneperuste ei tosiasiassa koskenut oikeutta tulla kuulluksi, sillä kyseisessä kanneperusteessa arvostellaan komission toteuttamaa asetuksen N:o 654/2014 9 artiklan mukaista tietojenkeruumenettelyä perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistetun hyvän hallinnon periaatteen näkökulmasta. Komissio ei kuitenkaan moiti unionin yleistä tuomioistuinta nimenomaisesti siitä, että se lausui kanteen ulkopuolisesta seikasta Zippon esittämän viidennen kanneperusteen osalta. Joka tapauksessa on niin, että kyseistä kanneperustetta laajasti tulkittaessa Zippon argumentteja voidaan tulkita siten, että niissä vedotaan kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamiseen, koska Zippo väittää, että komission olisi pitänyt ilmoittaa niille erikseen tietojenkeruusta sillä perusteella, että kyseessä olevat toimenpiteet kohdistuivat niihin.

[36] Ks. valituksenalaisen tuomion 61 kohta.

[37] Komissio viittaa valituskirjelmässään tämän argumentin tueksi valituksenalaisen tuomion 63, 65, 73 ja 91 kohtaan.

45. Zippo puolestaan katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin ei jättänyt huomiotta perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdasta johtuvaa yksilöllistä toimenpidettä koskevaa vaatimusta ja ettei valituksenalaisessa tuomiosta todeta muuta.

46. Vaikka olen Zippon kanssa samaa mieltä siitä, että valituksenalaisessa tuomiossa ei nimenomaisesti todeta mitään mainitun vaatimuksen huomioon ottamisesta, komissio on oikeassa siinä, että unionin yleinen tuomioistuin vaikuttaa tulkitsevan ja soveltavan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaa ikään kuin siinä asetettua yksilöllistä toimenpidettä koskevaa vaatimusta ei olisi olemassa, joten unionin yleinen tuomioistuin vaikuttaa katsovan, että henkilöön kohdistuva epäedullinen vaikutus riittää antamaan oikeuden tulla kuulluksi. [38]

47. Tämä lähestymistapa on ilmeisen virheellinen.

48. Jo perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuodosta ja asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä [39] ilmenee, että kyseisessä määräyksessä vahvistettua oikeutta tulla kuulluksi sovelletaan seuraavan kahden edellytyksen täyttyessä: ensinnäkin toimenpiteen on oltava yksilöllinen toimenpide, joka on tarkoitus toteuttaa henkilöä koskevassa hallinnollisessa menettelyssä, ja toiseksi toteutettavalla toimenpiteellä saattaa olla epäedullinen vaikutus kyseiseen henkilöön.

49. Unionin tuomioistuin on katsonut tämän logiikan perusteella, että oikeutta tulla kuulluksi, sellaisena kuin se ilmenee perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdasta, sovelletaan ainoastaan menettelyssä, jossa hallinto toteuttaa henkilöön kohdistuvan yksilöllisen toimenpiteen, eikä yleisesti sovellettavaan toimenpiteeseen johtavassa menettelyssä. [40]

50. On olemassa tärkeitä poliittisia syitä, joiden vuoksi rajoitus on perusteltu: useimmilla – ellei jopa kaikilla – yleisesti sovellettavilla toimenpiteillä saattaa olla joitakin epäedullisia vaikutuksia ainakin yhteen luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön riippumatta siitä, voidaanko tällaiset henkilöt yksilöidä etukäteen vai ei. Vaikka on niin – kuten myös komissio väittää –, että unionin toimielinten on otettava huomioon vaikutus, joka tällaisilla toimenpiteillä saattaa olla luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, niillä ei ole velvollisuutta ottaa huomioon kyseisten henkilöiden erityisiä olosuhteita.

51. Näin ollen se, että tällainen toimenpide vaikuttaa henkilöön yleisesti, ei riitä antamaan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista oikeutta tulla kuulluksi.

52. Päinvastainen toimintatapa eli se, että kuulluksi tulemista koskeva oikeus tunnustettaisiin kaikille henkilöille, joihin yleisesti sovellettava toimenpide saattaa vaikuttaa, olisi – kuten komissio perustellusti toteaa – käytännössä mahdoton toteuttaa.

[38] Ks. valituksenalaisen tuomion 63, 65, 67 ja 72–74 kohta.

[39] Ks. 41 artiklaa koskevat Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, joissa viitataan muun muassa 21.11.1991 annettuun tuomioon Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, 14 kohta) ja 6.12.1994 annettuun tuomioon Lisrestal ym. v. komissio (T-450/93, EU:T:1994:290, 42 kohta (pysytettiin valituksen johdosta 24.10.1996 annetulla tuomiolla komissio v. Lisrestal ym., C-32/95 P, EU:C:1996:402, 21 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[40] Ks. tuomio 17.3.2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, 49 kohta), jossa kieltäydyttiin soveltamasta perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaista oikeutta tulla kuulluksi yhteisen kalastuspolitiikan alalla toteutettavien yleisesti sovellettavien toimenpiteiden yhteydessä. Ks. myös tuomio 22.6.2023, Arysta LifeScience Great Britain v. komissio (C-259/22 P, ei julkaistu, EU:C:2023:513, 49 ja 50 kohta) ja analogisesti lainsäädäntötoimien osalta tuomio 14.10.1999, Atlanta v. Euroopan yhteisö (C-104/97 P, EU:C:1999:498, 35–38 kohta).

53. Vaikka tällaisen toimintatavan toteuttamiseen löytyisikin keino, olisi kuitenkin mahdotonta yksilöidä kaikki ne henkilöt, joita yleisesti sovellettava toimenpide koskee, ja ilmoittaa tällaisille henkilöille asiasta heidän kuulemistaan varten.

54. Yhteisen kauppapolitiikan alalla tämä johtuu siitä, että – kuten komissio selitti vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen asianosaisille esittämiin kysymyksiin – komissiolla ei edes ole käytettävissään luetteloa tietyn tuotteen maahantuojista. Sillä ei myöskään ole pääsyä yksittäisiin tietoihin, joiden avulla voitaisiin yksilöidä ne henkilöt, joita asia mahdollisesti koskee.

55. Tästä seuraa, että sekä oikeudellisista että käytännön syistä perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen yksilöllinen oikeus tulla kuulluksi voi tulla kyseeseen ainoastaan yksilöllisten toimenpiteiden yhteydessä. [41]

56. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hyväksyttävä.

2. Toinen osa: riidanalainen asetus ei ole ”yksilöllinen toimenpide”

57. Komissio väittää lisäksi, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalainen asetus on Zippon osalta perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu yksilöllinen toimenpide.

58. Olen samaa mieltä komission kanssa.

59. Ensinnäkin riidanalainen toimenpide on asetus eli toimi, jota SEUT 288 artiklan toisen kohdan nojalla sovelletaan yleisesti kaikkiin unionin oikeuden oikeussubjekteihin.

60. Zippo on kuitenkin oikeassa väittäessään pääasiallisesti, että pelkästään toimen muoto ei poissulje sitä mahdollisuutta, että riidanalainen asetus voi sisältää tiettyjen henkilöiden osalta yksittäistapauksissa tehtyjä päätöksiä, minkä johdosta perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista oikeutta tulla kuulluksi voitaisiin soveltaa kyseiseen toimeen. [42]

61. Näin on esimerkiksi polkumyynnin vastaisten ja rajoittavien toimenpiteiden aloilla, joilla komissio ja neuvosto antavat asetuksia tiettyjen toimenpiteiden kohdistamiseksi nimeltä mainittuihin luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin. Vaikka tällaiset toimenpiteet toteutetaan yleensä asetuksen muodossa, ne sisältävät joidenkin luonnollisten henkilöiden ja

[41] Tämä ei kuitenkaan estä unionin lainsäätäjää tai edes komissiota siirrettyä säädösvaltaa käyttäessään myöntämästä henkilöille, joita yleisesti sovellettava toimenpide koskee, oikeutta tulla kuulluksi; ks. vastaavasti tuomio 22.6.2023, Arysta LifeScience Great Britain v. komissio (C-259/22 P, ei julkaistu, EU:C:2023:513, 51 kohta). Esimerkkejä yhteisen kauppapolitiikan alalta, ks. polkumyynnillä muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 8.6.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1036 (EUVL 2016, L 176, s. 21) 5 artiklan 10 kohta, 6 artiklan 5 kohta ja 21 artiklan 3 kohta ja yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 978/2012 säädettyyn yleisten suojatoimenpiteiden toteuttamista ja tullietuuksien väliaikaista peruuttamista koskevaan menettelyyn liittyvien sääntöjen vahvistamisesta 28.8.2013 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 1083/2013 (EUVL 2013, L 293, s. 16) 4 ja 15 artikla.

[42] Ks. analogisesti tuomio 17.7.2008, Athinaïki Techniki v. komissio (C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42–44 kohta), jossa todetaan, että sillä, vastaako toimi tiettyjä muotovaatimuksia vai ei, ei pääsääntöisesti ole vaikutusta kyseisen toimen määrittelyn kannalta, vaan huomioon on otettava riitautetun toimen asiasisältö ja sen antajan tarkoitus.

oikeushenkilöiden osalta päätöksen ominaispiirteitä, koska ne heijastavat unionin toimielinten tällaisten henkilöiden erityistä tilannetta koskevan hallinnollisen menettelyn päätteeksi muodostamaa lopullista kantaa. [43]

62. Tästä syystä nämä luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat vedota oikeuteen tulla kuulluksi ikään kuin kyseinen asetus olisi osoitettu niille, vaikka asiaa koskevassa unionin johdetussa oikeudessa ei säädetä tästä mahdollisuudesta. [44]

63. Riidanalainen asetus on kuitenkin erilainen.

64. Siinä määritellään objektiivisesti sen soveltamistilanteet, ja sen oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyihin henkilöryhmiin. [45]

65. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaista asetusta sovelletaan kaikkeen sellaiseen Yhdysvalloista peräisin olevaan tuontiin, joka kuuluu CN-koodiin 9613 80 00.

66. Riidanalaisessa asetuksessa ei käytetä tätä varten yhdenkään sellaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön liiketoimintaan liittyviä tietoja, joita kyseinen asetus koskee.

67. Mainittua asetusta ei myöskään ole kohdistettu minkään tietyn yrityksen toimintaa vastaan, [46] eikä sitä ole osoitettu Zippolle. [47]

68. Sen sijaan on niin – kuten unionin yleinen tuomioistuin itsekin totesi –, että riidanalaisella asetuksella pyritään yleisesti painostamaan Yhdysvaltoja muuttamaan käytäntöjään. [48]

69. Näin ollen Zippo ei voi väittää, että riidanalainen asetus on sille osoitettu yksilöllinen toimenpide ja että sille olisi siten pitänyt antaa oikeus tulla kuulluksi ennen kyseisen asetuksen antamista.

[43] Ks. erityisesti polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden alalla tuomio 29.3.1979, NTN Toyo Bearing ym. v. neuvosto (113/77, EU:C:1979:91, 8 kohta), jossa todetaan, että polkumyyntiasetus on yksilöllinen toimi niiden kyseessä olevan tuotteen vientiä harjoittavien tuottajien osalta, joiden tietoja käytettiin tutkimuksen aikana. Ks. myös tuomio 21.2.1984, Allied Corporation ym. v. komissio (239/82 ja 275/82, EU:C:1984:68, 11 ja 12 kohta), jonka 12 kohdassa todetaan, että toimenpiteet, joilla otetaan käyttöön polkumyyntitulleja, koskevat suoraan ja erikseen niitä tuottajia ja viejiä, jotka voivat osoittaa, että ne on yksilöity komission tai neuvoston antamissa toimissa tai että ne ovat olleet alustavien tutkimusten kohteena. Rajoittavien toimenpiteiden alalla ks. erityisesti tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 241–244 kohta) ja tuomio 23.4.2013, Gbagbo ym. v. neuvosto (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, 56 kohta), joista viimeksi mainitussa todetaan, että ”ne ovat samalla sekä yleisesti sovellettavia toimia, koska niissä kielletään yleisellä ja abstraktilla tavalla määriteltyä adressaattiluokkaa [muun muassa] asettamasta varoja tai taloudellisia resursseja niiden liitteissä lueteltujen luonnollisten henkilöiden ja yhteisöjen saataville, että useita yksittäistapauksissa näiden henkilöiden ja yhteisöjen osalta tehtyjä päätöksiä”.

[44] Ks. esimerkiksi tuomio 27.6.1991, Al-Jubail Fertilizer v. neuvosto (C-49/88, EU:C:1991:276, 17 kohta), jossa tunnustetaan kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tarve siinäkin tapauksessa, että sovellettavassa unionin lainsäädännössä ei säädetä tällaisesta mahdollisuudesta.

[45] Ks. analogisesti tuomio 6.10.1982, Alusuisse Italia v. neuvosto ja komissio (307/81, EU:C:1982:337, 9 kohta), jossa todetaan, että polkumyyntiasetusta sovelletaan tietyin poikkeuksin yleisesti tietystä maasta peräisin olevien kaikkien tuotteiden tuontiin suhteessa kaikkiin sellaisiin henkilöihin, joita ei ole tällaisessa asetuksessa nimenomaisesti mainittu sellaisina, joiden osalta on otettu käyttöön paljoustulli.

[46] Ks. valituksenalaisen tuomion 69 kohta, jossa todetaan, että kyseessä olevat tasapainottamistoimenpiteet eivät kohdistu Zippoon, ja 72 kohta, jossa todetaan, että kyseisiä toimenpiteitä ei toteuteta yksittäistapausta koskevan menettelyn päätteeksi kyseisen menettelyn kohteena olevia tuotteita vieviä yrityksiä vastaan.

[47] Ks. mm. tuomio 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto (C-141/08 P, EU:C:2009:598, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jossa todetaan, että oikeus tulla kuulluksi edellyttää, että henkilöt, joille päätös on osoitettu ja joiden etuihin se merkittävästi vaikuttaa, annetaan tilaisuus ilmaista asianmukaisesti kantansa.

[48] Ks. valituksenalaisen tuomion 29 kohta.

70. Mikään unionin yleisen tuomioistuimen mainitsemasta oikeuskäytännöstä ei tue päinvastaista päätelmää. [49]

71. Se, että riidanalaisen asetuksen antamismenettelyn toteuttaminen on johtanut siihen, että komissio on yksilöinyt henkilön, jonka etuihin toimenpiteet voivat vaikuttaa epäedullisesti, [50] tai että komissio oli tietoinen siitä, että kyseessä oleva tuote kuului kyseisen asetuksen piiriin kuuluviin tuoteluokkiin [51] – minkä se sitä paitsi yksilöi omasta aloitteestaan [52] –, ei merkitse sitä, että riidanalainen asetus olisi annettu menettelyssä Zippoa vastaan tai Zippoa koskevassa menettelyssä.

72. Mainitut seikat eivät yksinään tee riidanalaisesta asetuksesta yksilöllistä toimenpidettä perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisen edellyttämällä tavalla.

73. Olisi nimittäin huolestuttavaa, jos komissio ei olisi tietoinen tilanteesta Yhdysvaltojen markkinoilla ja kyseisten markkinoiden keskeisistä markkinatoimijoista alalla, jolla se on päättänyt ottaa käyttöön tasapainottamistoimenpiteitä, siitä yksinkertaisesta syystä, että asetuksen N:o 654/2014 mukaan tällaiset toimenpiteet on muun muassa valittava ja suunniteltava siten, että niillä kannustetaan kolmansia maita noudattamaan kansainvälisiä kauppasääntöjä. [53]

74. Tästä seuraa, että komissio väittää perustellusti, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että riidanalainen asetus on Zippon kannalta perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu yksilöllinen toimenpide.

75. Tätä päätelmää ei horjuta Zippon väite, jonka mukaan olisi ristiriitaista yhtäältä ottaa kyseessä oleva kanne tutkittavaksi ja toisaalta kiistää kuulluksi tulemista koskevan oikeuden sovellettavuus.

76. Tältä osin on riittävää todeta, että unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää, että se, että yleisesti sovellettava toimenpide koskee asianosaista suoraan ja erikseen, ei merkitse sitä, että kyseiselle asianosaiselle olisi pitänyt antaa tilaisuus tulla kuulluksi tällaisen toimenpiteen toteuttamiseen johtaneessa menettelyssä. [54]

77. Kuten komissio on perustellusti esittänyt, perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisen kuulluksi tulemista koskevan oikeuden saamiseen ei riitä, että toimenpide koskee henkilöä erikseen. Kyseessä olevan menettelyn on myös johdettava yksilölliseen toimenpiteeseen.

[49] Kuten komissio perustellusti korostaa, kaikki unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 61–65 kohdassa mainitsemat asiat koskivat olosuhteita, joissa oli kyse yksittäistapausta koskevista menettelyistä. Yksikään näistä tuomioista ei siten tue näkemystä, jonka mukaan pelkkä epäedullisten vaikutusten olemassaolo riittäisi antamaan oikeuden tulla kuulluksi. Tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) koski yksittäistapausta koskevaa menettelyä, joka liittyi laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen palauttamiseen, tuomio 4.6.2020, EUH v. De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444) koski yksittäistapauksessa tehtyä päätöstä, joka liittyi Euroopan ulkosuhdehallinnon väliaikaisen toimihenkilön siirtoon yksikön edun vuoksi, tuomio 21.12.2021, Algebris (UK) ja Anchorage Capital Group v. SRB (C-934/19 P, EU:C:2021:1042) koski päätöstä, joka liittyi Banco Popularin kriisinratkaisuun ja oli siten kiistatta osoitettu kyseiselle oikeushenkilölle ja jonka sellainen kolmas osapuoli riitautti, jolla ei tämän johdosta ollut oikeutta tulla kuulluksi, ja viimeiseksi tuomio 18.6.2014, Espanja v. komissio (T-260/11, EU:T:2014:555), joka koski Espanjan kuningaskunnalle osoitettua päätöstä.

[50] Ks. valituksenalaisen tuomion 74 kohta.

[51] Ks. valituksenalaisen tuomion 75 kohta.

[52] Ks. valituksenalaisen tuomion 76 kohta.

[53] Ks. asetuksen N:o 654/2014 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

[54] Ks. tuomio 14.10.1999, Atlanta v. Euroopan yhteisö (C-104/97 P, EU:C:1999:498, 34 ja 35 kohta). Ks. myös julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotus Atlanta v. Euroopan yhteisö (C-104/97 P, EU:C:1999:234, 57–70 kohta), jossa todetaan, että sellaisen yksityisen tilanne, jota toimenpide koskee suoraan ja erikseen, eroaa tilanteesta, jossa voidaan vedota puolustautumisoikeuksiin, koska jälkimmäisessä tapauksessa liityntä toimenpiteeseen on erityinen ja liittyy yksinomaan asianomaisen henkilön henkilökohtaiseen tilanteeseen, tuomio 11.9.2002, Pfizer Animal Health v. neuvosto (T-13/99, EU:T:2002:209, 487 kohta) ja tuomio 13.9.2023, Venezuela v. neuvosto, (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78. Tämä voidaan selittää sillä, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisen asiavaltuuden edellytysten tavoitteet poikkeavat perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisen kuulluksi tulemista koskevan (yksilöllisen) oikeuden myöntämisedellytysten tavoitteista. Yhtäältä sen tunnustamisella, että luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä on asiavaltuus unionin tuomioistuimissa, pyritään siihen, että henkilö, johon toimenpide vaikuttaa epäedullisesti, voi riitauttaa sen oikeudellisen pätevyyden. Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tarkoituksena on toisaalta mahdollistaa se, että henkilö voi estää häntä koskevan päätöksen tekemisen, jos kyseinen päätös on omiaan vaikuttamaan epäedullisesti hänen henkilökohtaiseen tilanteeseensa. [55]

79. Näin ollen on niin, että asian saattamiseksi unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi riittää, että toimenpide yksilöi asianosaisen, vaikka kyseistä toimenpidettä ei olisi toteutettu tätä henkilöä silmällä pitäen.

80. Sitä vastoin on niin, että jotta oikeus tulla kuulluksi hallinnollisessa menettelyssä voidaan myöntää, kyseinen menettely on toteutettava asianosaisen henkilökohtaisen tilanteen käsittelemiseksi ja sen on päätyttävä toimeen, joka voi vaikuttaa epäedullisesti kyseiseen henkilöön.

81. Komissio on siten perustellusti väittänyt, että toteamus, jonka mukaan yleisesti sovellettava toimenpide koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä erikseen, ei välttämättä merkitse sitä, että kyseessä oleva toimenpide on perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen yksilöllinen toimenpide.

82. Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa on näin ollen myös hyväksyttävä.

3. Kolmas osa: asetuksen N:o 654/2014 9 artiklan mukaisesti toteutetulla menettelyllä kunnioitettiin oikeutta tulla kuulluksi

83. Komissio väittää kolmannessa osassa lähinnä, että vaikka perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista oikeutta tulla kuulluksi olisi sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa, asetuksen N:o 654/2014 9 artiklan mukaisesti toteutetulla tietojenkeruumenettelyllä kunnioitettiin tätä oikeutta.

a) Tutkittavaksi ottaminen

84. Zippo väittää vastauskirjelmässään, ettei tätä komission argumenttia voida ottaa tutkittavaksi. Se katsoo, ettei komission tekemässä valituksessa yksilöidä tältä osin riittävän tarkasti valituksenalaisen tuomion merkityksellisiä kohtia. Zippon mukaan komission tekemä valitus ei siis tältä osin täytä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 169 artiklan 2 kohdassa asetettuja vaatimuksia. Kyseisessä määräyksessä määrätään, että ”oikeudellisissa perusteissa ja perusteluissa, joihin vedotaan, on yksilöitävä täsmällisesti, mitkä unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun perustelujen kohdat riitautetaan”.

85. Olen eri mieltä.

[55] Ks. vastaavasti tuomio 4.6.2020, EUH v. De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jossa todetaan, että kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tavoitteena on, että toimivaltainen viranomainen voi korjata virheen tai asianosainen voi esittää sellaisia seikkoja, jotka koskevat hänen henkilökohtaista tilannettaan ja jotka tukevat sitä, että päätös tehdään, että sitä ei tehdä tai että sillä on tietty sisältö.

86. Kuten komissio selittää, kyseistä menettelyvaatimusta ei pidä ymmärtää liian muodollisesti siten, että se edellyttäisi kaikissa tapauksissa viittaamista valituksenalaisen tuomion nimenomaisiin kohtiin.

87. Työjärjestyksen 169 artiklan 2 kohdan tarkoituksena on mahdollistaa se, että unionin tuomioistuin voi valvoa unionin oikeuden toimen laillisuutta. [56]

88. Kyseinen määräys ilmentää sellaisenaan SEUT 256 artiklan 2 kohtaa ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklaa, joissa edellytetään, että käyttäessään toimivaltaansa muutoksenhakuvaiheessa unionin tuomioistuimen on pystyttävä ymmärtämään riidan kohde.

89. Tämä edellytys täyttyy, kun valituskirjelmässä esitetyissä valitusperusteissa ja argumenteissa yksilöidään ne valituksenalaisen tuomion osat, joiden kumoamista valittaja vaatii. [57]

90. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, tämä voidaan tehdä joko yksilöimällä nimenomaisesti valituksenalaisen tuomion riitautetut perustelujen kohdat tai ”siteeraamalla siihen sisältyviä seikkoja tai toistamalla ne niin, että ne voidaan siten yksilöidä”. [58]

91. Nyt käsiteltävässä asiassa komissio selittää ensimmäisen valitusperusteen kolmannessa osassa, että se riitauttaa lähinnä unionin yleisen tuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan asetuksen N:o 654/2014 9 artiklalla ei pantu täytäntöön perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista oikeutta tulla kuulluksi, ja lisäksi se yksilöi ne valituksenalaisen tuomion kohdat, joiden kumoamista se vaatii. [59]

92. Tästä seuraa, että valitus täyttää työjärjestyksen 169 artiklan 2 kohdassa asetetut edellytykset ja että Zippon tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskeva väite on näin ollen hylättävä.

b) Asiakysymys

93. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa, että ”kun yritys, jonka etuihin toimenpiteet, joista säädetään komission [asetuksen N:o 654/2014] 4 artiklan 1 kohdan nojalla antamassa täytäntöönpanosäädöksessä, voivat vaikuttaa epäedullisesti, ei – – ole osallistunut tällaiseen tietojenkeruuseen, perusteena sille, että sen perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa taattua oikeutta tulla kuulluksi ei ole loukattu, ei voi olla pelkästään se, että komissio on täyttänyt tietojenkeruun järjestämistä koskevan velvollisuutensa kyseisen asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti”. [60]

94. Komissio kiistää tämän tulkinnan asetuksen N:o 654/2014 9 artiklasta ja katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen kyseisestä säännöksestä tekemä tulkinta voi kannustaa sidosryhmiä olemaan osallistumatta nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisiin tietojenkeruumenettelyihin ainoastaan riitauttaakseen myöhemmin menettelyn seurauksena annetun unionin oikeuden toimen pätevyyden puolustautumisoikeuksien loukkaamisen perusteella.

[56] Ks. mm. tuomio 10.9.2024, Google ja Alphabet v. komissio (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726, 63 kohta).

[57] Ks. vastaavasti tuomio 4.7.2000, Bergaderm ja Goupil v. komissio (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[58] Ks. tuomio 21.12.2021, Aeris Invest v. SRB (C-874/19 P, EU:C:2021:1040, 51 kohta).

[59] Ks. valituskirjelmän 73 ja 74 kohta, joissa arvostellaan valituksenalaisen tuomion 67, 85 ja 86 kohtaa. Ks. myös vastauskirjelmän sivu 3, jossa todetaan, että komission valituskirjelmässä riitautetaan suoraan myös valituksenalaisen tuomion 91 ja 92 kohta.

[60] Ks. valituksenalaisen tuomion 67 kohta.

95. Kuten olen jo selittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 49 kohdassa, oikeus tulla kuulluksi yleisesti sovellettavien toimenpiteiden – kuten riidanalaisen asetuksen – antamiseen johtavassa menettelyssä ei voi perustua perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaan.

96. Osallistavan demokratian periaatteeseen perustuvassa järjestelmässä,[61] jossa henkilöille, joihin hallinnon yleisesti sovellettavat toimenpiteet voivat vaikuttaa, on annettava mahdollisuus ilmaista intressinsä ja selittää huolenaiheensa,[62] tämä mahdollisuus voidaan kuitenkin antaa jonkinlaisen tietojenkeruumenettelyn – kuten asetuksen N:o 654/2014 9 artiklan mukaisen tietojenkeruumenettelyn – muodossa ennen tällaisten toimenpiteiden toteuttamista.

97. Unionin yleinen tuomioistuin ei valituksenalaisessa tuomiossa havainnut mitään ongelmia kyseisen menettelyn läpinäkyvyyden ja avoimuuden suhteen siltä osin kuin menettely järjestettiin riidanalaisen asetuksen antamisen yhteydessä.[63]

98. Zippo ei ole myöskään riitauttanut tätä päätelmää liitännäisvalituksella.

99. On siis todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa oikeus tulla kuulluksi yleisesti sovellettavien toimenpiteiden toteuttamiseen johtaneissa menettelyissä on toteutunut, sikäli kuin tällaisen oikeuden voidaan katsoa olevan olemassa unionin oikeuden nojalla perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdasta riippumatta.

100. Tätä päätelmää ei ole omiaan kyseenalaistamaan se seikka, että Zippo ei osallistunut tähän tietojenkeruumenettelyyn, vaikka sille ilmoitettiin siitä kauppapolitiikan pääosaston verkkosivustolla julkaistulla ilmoituksella.

101. Jos Zippo olisi osallistunut mainittuun menettelyyn, se olisi voinut esittää väitteitä, joilla sen mukaan olisi voinut olla vaikutusta riidanalaisen asetuksen sisältöön ja jotka koskevat sitä, että ”riidanalaisen asetuksen antamisajankohtana niiden tuotteille suunnitellut tasapainottamistoimenpiteet olivat sekä laajuudeltaan että määrällisesti ankarimpia suunniteltuja tasapainottamistoimenpiteitä verrattuna Yhdysvaltojen muita teollisuudenaloja koskeviin toimenpiteisiin”, että ”toimenpide, joka koskee yhtä ainoaa yritystä, joka joutuu kantamaan kaikki kyseessä olevien tasapainottamistoimenpiteiden seuraukset, on erityisen ankara ja että kantajien tuotteilla ei ole mitään yhteyttä niihin tuotteisiin, joita Amerikan yhdysvaltojen toteuttamat suojatoimenpiteet koskevat, joten komission toteuttamilla toimenpiteillä ei voida kompensoida mainittujen suojatoimenpiteiden vaikutuksia” ja että ”komissio toteutti syrjivän toimenpiteen kohdistamalla toimenpiteet erityisesti kantajiin, vaikka sillä olisi ollut mahdollisuus valita muita tuotteita, jotka olisivat koskeneet useita yrityksiä, ja jakaa nämä tasapainottamistoimenpiteet tasaisemmin”.[64]

[61] Ks. SEU 11 artiklan 1 kohta, jossa määrätään, että ”toimielimet antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden esittää ja vaihtaa julkisesti mielipiteitä kaikilla unionin toiminta-aloilla asianmukaisten kanavien kautta.”

[62] Ks. tältä osin komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Paremman sääntelyn suuntaviivat, SWD(2021) 305 final, 2 luvun 1 kohta, jossa komissio selittää, että SEU 11 artiklan mukaan ”komissiolla on velvollisuus kuulla laajasti asianomaisia osapuolia varmistaakseen unionin toiminnan johdonmukaisuuden ja avoimuuden. Sidosryhmien kuuleminen on tärkeä keino kerätä näyttöä poliittisen päätöksenteon tueksi”. Ks. myös komission tiedonanto – Neuvottelu- ja keskustelukulttuurin edistäminen – Komission konsultointiprosessiin sovellettavat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset, KOM(2002) 704 lopullinen, s. 15 ja 16, jossa esitetään vähimmäisvaatimukset kuulemiselle, jonka avulla ”komissio pyrkii hankkimaan toimielinten ulkopuolisilta tahoilta päätöstensä valmistelua koskevaa palautetta, ennen kuin komissio tekee päätöksensä”.

[63] Ks. valituksenalaisen tuomion 53–58 kohta.

[64] Ks. valituksenalaisen tuomion 88 kohta.

102. Näin ollen on niin, että vaikka olisikin totta, että Zippolla oli eräänlainen ”yleinen” oikeus tulla kuulluksi ennen kuin komissio antoi perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuulumattoman yleisesti sovellettavan toimen, komissio ei loukannut tätä oikeutta nyt käsiteltävän asian olosuhteissa.

103. Tämän johdosta ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy myös kolmannen osan ja sen myötä ensimmäisen valitusperusteen kokonaisuudessaan.

B Seuraukset

104. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaan unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

105. Tämä edellytys ei täyty nyt käsiteltävässä asiassa.

106. Unionin yleinen tuomioistuin tutki valituksenalaisessa tuomiossa ainoastaan Zippon viidennen kanneperusteen.

107. Edellä esitetyistä syistä katson, että kyseinen kanneperuste on perusteeton. Se on näin ollen hylättävä.

108. On kuitenkin niin, että koska unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut Zippon kanteensa tueksi esittämää ensimmäistä, toista, kolmatta ja neljättä kanneperustetta, jotka koskevat riidanalaisen asetuksen oikeellisuutta ja osittain tosiseikkojen monitahoista arviointia,[65] unionin tuomioistuimella ei ole kaikkia lopullisen ratkaisun antamiseen tarvittavia tietoja.[66]

109. Asia on näin ollen palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se lausuu muista sille esitetyistä kanneperusteista ja argumenteista, ja oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

IV Ratkaisuehdotus

110. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa 18.10.2023 annetun tuomion Zippo Manufacturing ja Zippo v. komissio (T-402/20, EU:T:2023:640)

– hylkää viidennen kanneperusteen perusteettomana

– palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se lausuu muista sille esitetyistä kanneperusteista ja argumenteista, ja

– määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

[65] Ks. esim. ensimmäinen kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista kyseessä olevan tuotteen valinnassa. Kyseinen kanneperuste edellyttää sen arvioimista, olivatko toimenpiteet asianmukaisia, tarpeellisia ja sellaisia, että ne eivät ylittäneet sitä, mikä on tarpeen niillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

[66] Ks. analogisesti tuomio 25.1.2022, komissio v. European food ym. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, 154 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).