



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

T. ČAPETA

fremsat den 5. juni 2025<sup>1</sup>

**Sag C-811/23 P**

**Europa-Kommissionen  
mod  
Zippo Manufacturing Co.,  
Zippo GmbH**

»Appel – fælles handelspolitik – forordning (EU) nr. 654/2014 – foranstaltninger truffet af De Forenede Stater over for importen af visse aluminiums- og stålprodukter –  
»udligningsforanstaltninger« i form af yderligere værditold på visse produktkategorier – retten til at blive hørt«

## I. Indledning

1. »For mig er toldsats det smukkeste ord i ordbogen, og det er mit foretrukne ord«, sagde De Forenede Staters præsident, Donald Trump, for nylig<sup>2</sup>.

2. Præsident Donald Trumps fascination af toldsatser kan dateres tilbage til hans første præsidentperiode, hvis ikke tidligere. I 2018 indførte De Forenede Stater efter præsident Trumps instruks værditold på flere typer stålprodukter med forskellig oprindelse, herunder produkter med oprindelse i Den Europæiske Union. Som reaktion herpå indførte Den Europæiske Union udligningsforanstaltninger i form af yderligere værditold på visse toldpositioner i den kombinerede nomenklatur<sup>3</sup> (herefter »KN«).

3. En af de produktkategorier, der var omfattet af denne geopolitiske krydsild, var KN-kode 9613 80 00 (»andre tændere«), som ved gennemførelsesforordning (EU) 2020/502<sup>4</sup> (herefter »den omtvistede forordning«) blev pålagt en yderligere værditold på 20%.

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – Jf. J. Leonard, »In Trumps 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.

<sup>3</sup> – Bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23.7.1987 om told- og statistiknomenklaturen og Den Fælles Toldtarif (EFT 1987, L 256, s. 1).

<sup>4</sup> – Kommissionens gennemførelsesforordning af 6.4.2020 om visse handelspolitiske foranstaltninger vedrørende visse produkter med oprindelse i Amerikas Forenede Stater (EUT 2020, L 109, s. 10).

4. »Zippolighteren«, der er et typisk amerikansk produkt, kan klassificeres i denne produktkategori. Zippo Manufacturing Co., Zippo GmbH og Zippo SAS (herefter samlet »Zippo« eller »virksomhederne«)<sup>5</sup> anfægtede således den anfægtede forordning ved Retten. Et af deres argumenter var, at de skulle have været hørt inden indførelsen af denne told.

5. I dom af 18. oktober 2023, Zippo Manufacturing og Zippo mod Kommissionen (T-402/20, »den appellerede dom«, EU:T:2023:640), tiltrådte Retten dette argument.

6. Europa-Kommissionen har iværksat appel til prøvelse af denne dom, idet den bl.a. har gjort gældende, at retten til at blive hørt, som sikret ved artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Jeg er enig.

## II. Sagens baggrund

### A. Den administrative procedure

7. Der er redegjort for tvistens baggrund i den appellerede doms præmis 2-13. Det, der kræver opsummering, er følgende.

8. Den 2. marts 2018 tweetede præsident Donald Trump blandt andre emner følgende:

»Vi er nødt til at beskytte vores land og vores arbejdstagere. Vores stålindustri er i en dårlig tilstand. HVIS DU IKKE HAR STÅL, HAR DU IKKE NOGET LAND!«<sup>6</sup>.

9. Den 8. marts 2018 vedtog De Forenede Stater foranstaltninger i form af en værditold på 20% på importen af visse stål- og aluminiumsprodukter, bl.a. fra Den Europæiske Union, der skulle træde i kraft den 23. marts 2018 med ubegrænset varighed<sup>7</sup>.

10. Den 16. maj 2018 offentliggjorde Kommissionen som reaktion på disse retsakter gennemførelsesforordning (EU) 2018/724<sup>8</sup> med henblik på gradvist at anvende yderligere værditold på visse produkter med oprindelse i De Forenede Stater. De udvalgte produkter under KN-koder, der er omfattet af denne forordning, omfatter sukkermajs, tranebær, tobak, produkter til sminkning, tøj, stålprodukter, Bourbon-whisky, papir, fodtøj, husholdningsartikler, vaskemaskiner, batterier, motorkøretøjer, motorcykler, fiske- og fangstfartøjer og motorbåde.

<sup>5</sup> – Zippo har i sit svarskrift til denne appel anført, at Zippo SAS er ophørt med at eksistere.

<sup>6</sup> – Jf. The American Presidency Project, Tweets fra 2.3.2018 (tilgængelig på følgende adresse: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/tweets-march-2-2018>).

<sup>7</sup> – Jf. United States Federal Register, Proclamation 9705 of March 8, 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-05478. Denne told blev senere udsat til den 1.5.2018 og derefter indtil den 1.6.2018, jf. United States Federal Register, Proclamation 9711 of March 22, 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-06425, and Proclamation 9740 of April 30, 2018 (Adjusting Imports of Steel Into the United States), FR Doc. 2018-09841.

<sup>8</sup> – Kommissionens gennemførelsesforordning af 16.5.2018 om visse handelspolitiske foranstaltninger vedrørende visse produkter med oprindelse i Amerikas Forenede Stater (EUT 2018, L 122, s. 14) (herefter »gennemførelsesforordning 2018/724«). For så vidt som de vedrørte motorcykler, var de genstand for den sag, der førte til dom af 21.11.2024, Harley-Davidson Europe og Neovia Logistics Services International mod Kommissionen (C-297/23 P, EU:C:2024:971).

11. Den 18. maj 2018 underrettede Den Europæiske Union Verdenshandelsorganisationens (WTO) Råd for Handel med Varer om forslaget om suspension af indrømmelser og andre forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2, i WTO-aftalen om beskyttelsesforanstaltninger for så vidt angår de KN-koder, der er anført i gennemførelsesforordning 2018/724<sup>9</sup>.

12. Den 24. januar 2020 udvidede De Forenede Stater tolden til at omfatte visse afledte stål- og aluminiumsprodukter, som skulle anvendes fra denne dato, igen i en ubegrænset periode<sup>10</sup>.

13. Den 6. marts 2020 anmodede Kommissionen i henhold til artikel 9 i forordning (EU) nr. 654/2014 (herefter »håndhævelsesforordningen«)<sup>11</sup> de relevante interessenter om deres synspunkter ved en meddelelse, der blev offentliggjort på webstedet for Kommissionens Generaldirektorat (GD) for Handel<sup>12</sup>. Den informationsindsamling, som GD for Handel tilstræbte, vedrørte allerede på dette tidspunkt bl.a. KN-kode 9613 80 00<sup>13</sup>.

14. Zippo deltog ikke i denne proces.

15. Den 7. april 2020 vedtog Kommissionen den omtvistede forordning.

16. Kommissionen forklarede heri, at »[s]elv om USA betegner disse foranstaltninger som sikkerhedsforanstaltninger, er de i alt væsentligt beskyttelsesforanstaltninger«<sup>14</sup>. Følgelig gjorde Den Europæiske Union, idet drøftelserne med De Forenede Stater ikke udmøntede sig i en tilfredsstillende løsning, brug af sin ret til at suspendere og udligne indrømmelser i overensstemmelse med WTO-aftalen om beskyttelsesforanstaltninger på grundlag af håndhævelsesforordningens artikel 4, stk. 1<sup>15</sup>.

17. De passende foranstaltninger havde form af en handelspolitisk foranstaltning, som skal bestå i suspension af toldindrømmelser og indførelse af nye eller forhøjede toldsats<sup>16</sup>.

18. For produkter henhørende under KN-kode 9613 80 00 (»Andre tændere«, der henhører under kategorien »Cigarettændere og andre tændere (undtagen tændere henhørende under pos. 3603), også mekaniske eller elektriske, samt dele dertil, undtagen fyrsten og væger«, indebar dette, at der blev pålagt en yderligere værditold på 20%<sup>17</sup>. Ifølge den omtvistede forordning »[har

<sup>9</sup> – Jf. WTO, Komitéen for Beskyttelsesforanstaltninger, øjeblikkelig underretning i henhold til artikel 12.5 i aftalen om beskyttelsesforanstaltninger til Rådet for Handel med Varer om forslag om suspension af indrømmelser og andre forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2, i aftalen om beskyttelsesforanstaltninger, G/SG/N/12/EU/1, s. 1.

<sup>10</sup> – Jf. United States Federal Register, Proclamation 9980 of January 24, 2020 (Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States), FR Doc. 2020-01806.

<sup>11</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.5.2014 om udøvelsen af Unionens rettigheder for så vidt angår anvendelsen og håndhævelsen af internationale handelsregler og om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 3286/94 om fastsættelse af fællesskabsprocedurer på området for den fælles handelspolitik med henblik på at sikre udøvelsen af Fællesskabets rettigheder i henhold til internationale handelsregler, navnlig regler fastlagt i Verdenshandelsorganisationens regi (EUT 2014, L 189, s. 50).

<sup>12</sup> – Jf. den appellerede doms præmis 7.

<sup>13</sup> – I den appellerede doms præmis 7 forklarede Retten, at »[b]landt de foranstaltninger, der var planlagt efter den nævnte [informationsindsamling]«, havde Kommissionen angivet muligheden for at anvende yderligere værditold på produkter henhørende under KN-kode 9613 80 00. Det forekommer mig imidlertid at fremgå af sagsakterne for Retten, at det spørgeskema, der blev offentliggjort på GD for Handels websted, allerede angav muligheden for at forhøje tolden for produkter henhørende under denne KN-kode.

<sup>14</sup> – Jf. anden betragtning til den omtvistede forordning.

<sup>15</sup> – Jf. ottende og niende betragtning til den omtvistede forordning.

<sup>16</sup> – Jf. niende betragtning til den omtvistede forordning.

<sup>17</sup> – Jf. den omtvistede forordnings artikel 1, stk. 2.

Kommissionen] [v]ed sin udformning og udvælgelse af disse foranstaltninger [...] anvendt objektive kriterier i overensstemmelse med [håndhævelsesforordningens] artikel 4, stk. 2, litra c), og artikel 4, stk. 3[...]»<sup>18</sup>.

19. Denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra c), giver Kommissionen beføjelse til at vedtage handelspolitiske foranstaltninger på et niveau, der »i alt væsentligt [svarer] til niveauet for de indrømmelser eller andre forpligtelser, som berøres af beskyttelsesforanstaltningen, i overensstemmelse med betingelserne i WTO-aftalen om beskyttelsesforanstaltninger«.

20. I henhold til håndhævelsesforordningens artikel 4, stk. 3, fastsættes de pågældende handelspolitiske foranstaltninger på grundlag af »a) foranstaltningernes effektivitet med hensyn til at anspore tredjelande til at overholde internationale handelsregler«, »b) foranstaltningernes potentiale til at hjælpe erhvervsdrivende i Unionen, som rammes af tredjelandes foranstaltninger«, »c) adgang til alternative forsyningskilder for de pågældende varer eller tjenesteydelser for at undgå eller minimere eventuelle negative virkninger for aftagerindustrierne, de ordregivende myndigheder eller enheder eller de endelige forbrugere i Unionen«, »d) undgåelse af uforholdsmæssig stor administrativ kompleksitet og uforholdsmæssig store omkostninger i forbindelse med anvendelsen af foranstaltningerne« og »e) eventuelle specifikke kriterier, der måtte være fastsat i internationale handelsaftaler, vedrørende de tilfælde, der er omhandlet i artikel 3« i håndhævelsesforordningen.

21. Det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at i henhold til et notat fra GD for Handel af 26. marts 2020 vedrørende informationsindsamlingsproceduren i henhold til håndhævelsesforordningens artikel 9, at »interessenternes vurdering af de forskellige påstande afspejlede de relevante kriterier i henhold til håndhævelsesforordningen, nemlig [litra b)] og [c)] ovenfor. Disse kriterier har i første række været vejledende for Kommissionen ved udvælgelsen af produkterne. Da de påtænkte foranstaltninger er toldsatser, der anvendes ved grænsen, er betingelsen i [litra d)] opfyldt. Kriterium [e)] finder ikke anvendelse, da WTO-aftalen om beskyttelsesforanstaltninger ikke fastsætter yderligere specifikke kriterier ud over væsentlig ækvivalens. Kriterium [a)] finder ikke anvendelse på situationen, da det er relevant for andre situationer, der er omfattet af håndhævelsesforordningen«<sup>19</sup>.

22. Den omtvistede forordning trådte i kraft den 6. april 2020<sup>20</sup>.

23. Den 7. april 2020 underrettede Unionen WTO's Råd for Handel med Varer om de foranstaltninger, der var indført ved den omtvistede forordning i henhold til artikel 8, stk. 2, i WTO-aftalen om beskyttelsesforanstaltninger<sup>21</sup>.

24. Efter at De Forenede Stater den 31. oktober 2021 havde meddelt, at deres foranstaltninger ville blive suspenderet i en periode, der sluttede den 31. december 2023, suspenderede Kommissionen ligeledes de foranstaltninger, der var indført ved den omtvistede forordning, indtil den 31. december 2023<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> – Jf. tiende betragtning til den omtvistede forordning.

<sup>19</sup> – Dette dokument er registreret under referencen Ares (2020)1798978 og var af Zippo vedlagt replikken for Retten.

<sup>20</sup> – \_ Jf. den omtvistede forordnings artikel 3.

<sup>21</sup> – Jf. WTO, Komitéen for Beskyttelsesforanstaltninger, øjeblikkelig underretning i henhold til artikel 12.5 i aftalen om beskyttelsesforanstaltninger til Rådet for Handel med Varer om forslag om suspension af indrømmelser og andre forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2, i aftalen om beskyttelsesforanstaltninger, G/SG/N/12/EU/1, s. 1.

<sup>22</sup> – Artikel 2 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2021/2083 af 26.11.2021 om suspension af handelspolitiske foranstaltninger vedrørende visse produkter med oprindelse i Amerikas Forenede Stater som indført ved gennemførelsesforordning (EU) 2018/886 og (EU) 2020/502 (EUT 2021, L 426, s. 41).

## ***B. Den appellerede dom***

25. De mekaniske stormlightere af metal, der fremstilles af Zippo Manufacturing Co. i De Forenede Stater, importeres til Den Europæiske Union af Zippo GmbH under KN-kode 9613 80 00 (herefter »det pågældende produkt«). Denne KN-kode er omfattet af den omtvistede forordning.

26. Den 30. juni 2020 anlagde Zippo sag med påstand om annulation af den omtvistede forordning.

27. Den 18. oktober 2023 afsagde Retten den appellerede dom, hvorved den annullerede den omtvistede forordning, for så vidt som den vedrørte produkter henhørende under KN-kode 9613 80 00, med den begrundelse, at Kommissionen ikke havde overholdt Zippos ret til at blive hørt under den procedure, der førte til vedtagelsen af denne forordning.

28. Denne dom er i det væsentlige opbygget på følgende måde.

29. Hvad angår formaliteten tog Retten kun hensyn til Zippo Manufacturing Co.s situation<sup>23</sup>.

30. Retten forklarede først, at Zippo Manufacturing Co. var individuelt berørt af den omtvistede forordning på grund af »en helhed af faktiske og retlige omstændigheder, der udgør en særlig situation, der adskiller [virksomhederne] i forhold til enhver anden erhvervsdrivende«<sup>24</sup>. Dernæst fandt Retten, at Zippo Manufacturing Co. var umiddelbart berørt af den omtvistede forordning, bl.a. fordi denne forordning påvirkede dette selskabs ret til adgang til EU-markedet<sup>25</sup>. Endelig fandt Retten, at dette selskab på trods af suspensionen af den omtvistede forordning fortsat havde søgsmålsinteresse for at forhindre, at de foreholdte ulovligheder gentog sig i fremtiden<sup>26</sup>.

31. Med hensyn til realiteten behandlede Retten straks det femte anbringende, hvorved Zippo påberåbte sig, at Kommissionen havde tilsidesat princippet om god forvaltningsskik<sup>27</sup>.

32. Retten vurderede først Zippos anbringende i lyset af kravene i håndhævelsesforordningens artikel 9. Retten fandt, at denne bestemmelse ikke forpligtede Kommissionen til at informere de relevante interessenter om Informationsindsamlingsproceduren gennem en offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*, men at det var tilstrækkeligt at bekendtgøre denne procedure ved meddelelse, der blev offentliggjort på GD for Handels websted<sup>28</sup>.

33. Retten bemærkede dernæst, at retten til god forvaltning indeholder retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt. Den henviste i denne forbindelse til chartrets artikel 41, stk. 2, litra a)<sup>29</sup>. Ifølge Retten har de udligningsforanstaltninger, der er indført ved

<sup>23</sup> – Jf. den appellerede doms præmis 44 og 45.

<sup>24</sup> – Den appellerede doms præmis 30 og 31.

<sup>25</sup> – Den appellerede doms præmis 41.

<sup>26</sup> – Den appellerede doms præmis 47.

<sup>27</sup> – Retten tog ikke stilling til Zippos fire øvrige anbringender, nemlig for det første tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for det andet tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet, for det tredje et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til de retlige og faktiske omstændigheder, idet ræsonnementet vedrørende valget af det pågældende produkt ikke var tilstrækkeligt begrundet, og for det fjerde et åbenbart urigtigt skøn vedrørende Den Europæiske Unions forpligtelser inden for rammerne af WTO.

<sup>28</sup> – Jf. i denne retning den appellerede doms præmis 53-58.

<sup>29</sup> – Jf. i denne retning den appellerede doms præmis 59-63.

håndhævelsesforordningens artikel 4, »til formål at have negative økonomiske virkninger for aktiviteten hos de virksomheder i De Forenede Stater, som eksporterer de produkter, som disse foranstaltninger finder anvendelse på, til Unionen«<sup>30</sup>. Heraf følger, at en sådan foranstaltning, »selv om den ikke træffes efter en individuel procedure mod de virksomheder, der eksporterer de [...] omfattede produkter [,] kan [...] udgøre en foranstaltning, der kan berøre de nævnte virksomheders interesser negativt«, således, at »[d]et [ikke] kan [...] udelukkes«, at disse virksomheder kan påberåbe sig retten til at blive hørt<sup>31</sup>.

34. Samtidig fandt Retten, at håndhævelsesforordningens artikel 9 ikke udgjorde en gennemførelse af retten til at blive hørt, for så vidt som den fastsætter en forpligtelse for Kommissionen til at indsamle information og synspunkter om Den Europæiske Unions økonomiske interesser for bestemte varer eller bestemte tjenesteydelser og ikke information om de særlige interesser hos de virksomheder, der påvirkes negativt af de foreslåede EU-foranstaltninger<sup>32</sup>.

35. Henset til disse forudsætninger, og eftersom Kommissionen var bekendt med, at Zippo risikerede at blive negativt påvirket af de foranstaltninger, der blev indført ved den omtvistede forordning, konkluderede Retten, at Kommissionen burde have givet denne part mulighed for at blive hørt under proceduren for vedtagelse af den omtvistede forordning<sup>33</sup>.

36. Endelig fandt Retten, at tilsidesættelsen af retten til at blive hørt kunne have påvirket resultatet af proceduren. Den var af den opfattelse, at hvis Zippo var blevet indrømmet ret til at blive hørt, kunne det »ikke udelukkes, at den omtvistede forordning ville have fået et andet indhold«<sup>34</sup>.

37. Henset til det ovenstående tog Retten det femte anbringende til følge og annullerede den omtvistede forordning uden at undersøge de øvrige anbringender.

### ***C. Retsforhandlingerne ved Domstolen***

38. Kommissionen har ved appelskrift indleveret den 26. december 2023 nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at det femte anbringende om tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik forkastes, og at Zippo tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

39. Zippo har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og subsidiært, at sagen hjemvises til Retten, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

40. Både Kommissionen og Zippo har udøvet deres ret til replik og duplik. Der er ikke blevet afholdt retsmøde.

<sup>30</sup> – Jf. i denne retning den appellerede doms præmis 67-71.

<sup>31</sup> – Jf. den appellerede doms præmis 72 og 73.

<sup>32</sup> – Jf. i denne retning den appellerede doms præmis 67.

<sup>33</sup> – Jf. i denne retning den appellerede doms præmis 74-77.

<sup>34</sup> – Jf. i denne retning den appellerede doms præmis 87-90.

### III. Bedømmelse

41. Domstolen har anmodet om, at min bedømmelse koncentrerer sig om det første appelanbringende. Kommissionen har heri anført, at Retten begik en fejl ved at konkludere, at den havde tilsidesat Zippos ret til at blive hørt, som afspejlet i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a)<sup>35</sup>.

42. Kommissionens appelanbringende er opdelt i tre led. Det første led vedrører det forhold, at Retten så bort fra den omstændighed, at chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), ikke finder anvendelse på alment gældende foranstaltninger. Dernæst gøres det med det andet led gældende, at den omtvistede forordning ikke udgjorde en »individuel foranstaltning«. Endelig anføres med det tredje led, at selv om Zippo havde en ret til at blive hørt vedrørende vedtagelsen af den omtvistede forordning, ville denne ret være overholdt ved den informationsindsamlingsprocedure, der blev gennemført i henhold til håndhævelsesforordningens artikel 9.

43. Jeg følger Kommissionens opdeling successivt og vil behandle argumenterne vedrørende de tre led successivt (afsnit A). Selv om jeg vil foreslå Domstolen at tage alle tre led til følge, vil jeg konkludere, at sagen ikke er moden til påkendelse, og at sagen derfor bør hjemvises til Retten (afsnit B).

#### A. Det første anbringende

*1. Det første led: Chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), finder ikke anvendelse på alment gældende foranstaltninger*

44. Selv om Retten korrekt fastslog, at anvendelsesområdet for chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), er begrænset til individuelle foranstaltninger<sup>36</sup>, anvendte den ifølge Kommissionen ikke dette krav på den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede forordning, eftersom denne EU-retsakt ikke udgør en individuel foranstaltning som omhandlet i denne bestemmelse<sup>37</sup>.

45. Zippo er af den opfattelse, at Retten ikke har tilsidesat kravet om en individuel foranstaltning, således som det følger af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), og at der ikke hævdes det modsatte i den appellerede dom.

46. Selv om jeg er enig med Zippo i, at det ikke fremgår udtrykkeligt af den appellerede dom, har Kommissionen ret i, at Retten synes at fortolke og anvende chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), således at det deri fastsatte krav om en »individuel foranstaltning« ikke findes, med den virkning, at denne ret synes at konkludere, at en negativ påvirkning for en person er tilstrækkelig til at udløse retten til at blive hørt<sup>38</sup>.

47. Denne tilgang er åbenbart fejlagtig.

<sup>35</sup> – I indledningen af det første appelanbringende synes Kommissionen at hævde, at Zippos femte anbringende reelt ikke omhandlede retten til at blive hørt, eftersom Zippo med dette anbringende kritiserede Kommissionens informationsindsamlingsprocedure i henhold til håndhævelsesforordningens artikel 9 i lyset af princippet om god forvaltningsskik som afspejlet i chartrets artikel 41. Kommissionen har imidlertid ikke udtrykkeligt kritiseret Retten for at have truffet afgørelse ultra petita med hensyn til Zippos femte anbringende. Under alle omstændigheder gør en bred fortolkning af dette anbringende det muligt at fortolke Zippos argumenter således, at de vedrører en tilsidesættelse af retten til at blive hørt, eftersom Zippo har gjort gældende, at Kommissionen burde have underrettet dem individuelt på grund af de omhandlede foranstaltninger, der vedrører dem.

<sup>36</sup> – Jf. den appellerede doms præmis 61.

<sup>37</sup> – I appelskriftet har Kommissionen henvist til den appellerede doms præmis 63, 65, 73 og 91 til støtte for dette argument.

<sup>38</sup> – Jf. den appellerede doms præmis 63, 65, 67 og 72-74.

48. Det fremgår allerede af ordlyden af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), og af den relevante retspraksis<sup>39</sup>, at retten til at blive hørt i henhold til denne bestemmelse finder anvendelse på to betingelser: dels at foranstaltningen er en individuel retsakt, der skal vedtages inden for rammerne af en administrativ procedure, som gennemføres over for en person, dels at den foranstaltning, der skal vedtages, kan påvirke denne person negativt.

49. Det er på grundlag af denne logik, at Domstolen har fastslået, at retten til at blive hørt, således som den afspejles i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), kun finder anvendelse i forbindelse med en procedure, hvor forvaltningen træffer en individuel foranstaltning over for en person, og ikke i forbindelse med en procedure, der fører til en alment gældende foranstaltning<sup>40</sup>.

50. Der er vigtige politiske grunde til, at denne begrænsning er berettiget: De fleste, hvis ikke alle, alment gældende foranstaltninger kan have en vis negativ indvirkning på mindst én fysisk eller juridisk person, uanset om denne person kan identificeres på forhånd eller ej. Selv om EU-institutionerne, således som Kommissionen ligeledes har anført, skal tage hensyn til den indvirkning, som sådanne foranstaltninger kan have på fysiske eller juridiske personer, er de ikke forpligtet til at tage hensyn til disse personers særlige forhold.

51. Den omstændighed, at en person berøres generelt af en sådan foranstaltning, er derfor ikke tilstrækkelig til at udløse retten til at blive hørt, som afspejlet i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

52. Som Kommissionen med rette har anført, ville det modsatte, dvs. at anerkende retten til at blive hørt for enhver, der kan blive berørt af en alment gældende foranstaltning, ikke kunne fungere i praksis.

53. Selv hvis det antages, at der kunne findes et middel til at gennemføre denne proces, ville det imidlertid være umuligt overhovedet at identificere og informere alle de personer, der er berørt af en alment gældende foranstaltning, med henblik på at høre dem.

54. På området for den fælles handelspolitik skyldes dette, som Kommissionen har forklaret som svar på Rettens spørgsmål til parterne, at denne institution end ikke råder over en liste over importører af et bestemt produkt. Den har heller ikke adgang til individuelle oplysninger, som ville gøre det muligt at identificere potentielt berørte personer.

<sup>39</sup> – Jf. forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder vedrørende artikel 41, som bl.a. henviser til dom af 21.11.1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, præmis 14), og af 6.12.1994, Lisrestal m.fl. mod Kommissionen (T-450/93, EU:T:1994:290, præmis 42) (stadfæstet efter appel ved dom af 24.10.1996, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., C-32/95 P, EU:C:1996:402, præmis 21 ff.).

<sup>40</sup> – Jf. dom af 17.3.2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, præmis 49) (nægtelse af at anvende retten til at blive hørt i henhold til chartrets artikel 41 for så vidt angår alment gældende foranstaltninger inden for den fælles fiskeripolitik). Jf. ligeledes dom af 22.6.2023, Arysta LifeScience Great Britain mod Kommissionen (C-259/22 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2023:513, præmis 49 og 50), og analogt for så vidt angår normative retsakter dom af 14.10.1999, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab (C-104/97 P, EU:C:1999:498, præmis 35-38).

55. Det følger heraf, at den »individuelle« ret til at blive hørt, som afspejlet i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), af såvel retlige som praktiske grunde kun kan opstå med hensyn til individuelle foranstaltninger<sup>41</sup>.

56. Det første appelanbringendes første led bør således tages til følge.

*2. Det andet led: Den omtvistede forordning udgør ikke en »individuel foranstaltning«*

57. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at den omtvistede forordning i forhold til Zippo udgør en individuel foranstaltning som omhandlet i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

58. Jeg er enig med Kommissionen.

59. For det første er den omtvistede foranstaltning en forordning, som i henhold til artikel 288, stk. 2, TEUF er almen gyldig for alle forhold, der er omfattet af EU-retten.

60. Zippo har imidlertid med rette i det væsentlige gjort gældende, at denne form ikke alene er afgørende for muligheden for, at den omtvistede forordning kan indeholde individuelle afgørelser i forhold til bestemte personer, således at retten til at blive hørt, som afspejlet i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), kan finde anvendelse på disse virksomheder<sup>42</sup>.

61. Dette er f.eks. tilfældet på antidumpingområdet og området for restriktive foranstaltninger, hvor Kommissionen og Rådet for Den Europæiske Union vedtager forordninger med henblik på at pålægge fysiske eller juridiske personer ved navn visse foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger har nemlig, selv om de generelt vedtages i form af en forordning, for visse fysiske og juridiske personer karakter af en afgørelse, eftersom de afspejler EU-institutionernes endelige holdning efter en administrativ procedure vedrørende deres særlige situation<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> – Dette er imidlertid ikke til hinder for, at EU-lovgivningen eller endog Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af delegerede beføjelser kan vælge at give personer, der er berørt af en alment gældende foranstaltning, ret til at blive hørt, jf. i denne retning dom af 22.6.2023, Arysta LifeScience Great Britain mod Kommissionen (C-259/22 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2023:513, præmis 51). Jf. vedrørende eksempler på området for den fælles handelspolitik artikel 5, stk. 10, artikel 6, stk. 5, og artikel 21, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1036 af 8.6.2016 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union (EUT 2016, L 176, s. 21), og artikel 4 og 15 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1083/2013 af 28.8.2013 om regler for proceduren for midlertidig tilbagetrækning af toldpræferencer og vedtagelse af generelle beskyttelsesforanstaltninger i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 978/2012 om anvendelse af et arrangement med generelle toldpræferencer (EUT 2013, L 293, s. 16).

<sup>42</sup> – Jf. analogt dom af 17.7.2008, Athinaiki Techniki mod Kommissionen (C-521/06 P, EU:C:2008:422, præmis 42-44) (hvori det forklares, at det principielt er irrelevant for kvalificeringen af en retsakt, om den opfylder visse formelle krav, men at der skal lægges vægt på den anfægtede retsakts indhold og dens ophavsmands formål).

<sup>43</sup> – Jf. bl.a. på antidumpingområdet dom af 29.3.1979, NTN Toyo Bearing m.fl. mod Rådet (113/77, EU:C:1979:91, præmis 8) (hvori det forklares, at en antidumpingforordning er »individualiseret« for de eksporterende producenter af det pågældende produkt, hvis oplysninger er blevet anvendt under undersøgelsen). Jf. ligeledes dom af 21.2.1984, Allied Corporation m.fl. mod Kommissionen (239/82 og 275/82, EU:C:1984:68, præmis 11 og 12) (hvori det i denne doms præmis 12 forklares, at »retsakter om indførelse af antidumpingtold er i stand til umiddelbart og individuelt at berøre de producent- og eksportvirksomheder, der kan godtgøre, at det er dem selv, der er tale om i Kommissionens eller Rådets retsakter, eller som har været inddraget i de forudgående undersøgelser«). På området for restriktive foranstaltninger jf. bl.a. dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 241-244), og af 23.4.2013, Gbagbo m.fl. mod Rådet (C-478/11 P – C-482/11 P, EU:C:2013:258, præmis 56) (i sidstnævnte forklares, at [de i den pågældende sag omtvistede retsakter] »både ligner [alment gældende foranstaltninger], for så vidt som de forbyder en kreds af adressater, der er defineret på almen og abstrakt måde, bl.a. at stille pengemidler og økonomiske ressourcer til rådighed for personer og enheder, hvis navne er opført på listerne, der indgår i deres bilag, og en række individuelle afgørelser i forhold til disse personer og enheder«).

62. Disse fysiske og juridiske personer kan af denne grund påberåbe sig retten til at blive hørt, som om de var adressater for denne forordning, selv om denne mulighed ikke er fastsat i den relevante afledte EU-ret<sup>44</sup>.

63. Den omtvistede forordning er imidlertid anderledes.

64. Den fastlægger objektive situationer og har retsvirkninger for generelt og abstrakt afgrænsede persongrupper<sup>45</sup>.

65. I det foreliggende tilfælde finder den anvendelse på al import med oprindelse i De Forenede Stater henhørende under KN-kode 9613 80 00.

66. Med henblik herpå anvendes der i den omtvistede forordning ikke oplysninger om de kommercielle aktiviteter, der udøves af nogen af de fysiske eller juridiske personer, som forordningen berører.

67. Den er heller ikke rettet mod en bestemt virksomheds adfærd<sup>46</sup> eller rettet til Zippo<sup>47</sup>.

68. Derimod har den omtvistede forordning, som Retten selv forklarede, generelt til formål at lægge pres på De Forenede Stater for at få dette land til at ændre sin praksis<sup>48</sup>.

69. Zippo kan ikke som sådan gøre gældende, at den omtvistede forordning er en individuel foranstaltning, som Zippo er adressat for, og at virksomhederne derfor burde være indrømmet ret til at blive hørt, inden den blev vedtaget.

70. Den retspraksis, som Retten har henvist til, kan ikke danne grundlag for den modsatte konklusion<sup>49</sup>.

71. Den omstændighed, at forløbet af proceduren for vedtagelse af den omtvistede forordning foranledigede Kommissionen til at identificere en person, hvis interesser kan blive påvirket negativt<sup>50</sup>, eller at denne institution vidste, at det pågældende produkt henhørte under de

<sup>44</sup> – Jf. f.eks. dom af 27.6.1991, Al-Jubail Fertilizer mod Rådet (C-49/88, EU:C:1991:276, præmis 17) (anerkendelse af nødvendigheden af en ret til at blive hørt, selv i det tilfælde, hvor den relevante EU-lovgivning ikke indeholdt en sådan mulighed).

<sup>45</sup> – Jf. analogt dom af 6.10.1982, Alusuisse Italia mod Rådet og Kommissionen (307/81, EU:C:1982:337, præmis 9) (hvor det forklares, at en antidumpingforordning finder generel anvendelse på import af alle varer med oprindelse i et givent land, med visse undtagelser for så vidt angår alle personer, der ikke er angivet med navns nævnelse i nævnte forordning som pålagt en særlig told).

<sup>46</sup> – Jf. den appellerede dom, præmis 69 (hvor det forklares, at de pågældende udligningsforanstaltninger ikke er rettet mod Zippo) og præmis 72 (hvor det fastslås, at disse foranstaltninger »ikke træffes efter en individuel procedure mod de virksomheder, der eksporterer de af foranstaltningen omfattede produkter«).

<sup>47</sup> – Jf. bl.a. dom af 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware mod Rådet (C-141/08 P, EU:C:2009:598, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis) (hvor det forklares, at retten til at blive hørt kræver, de adressater for en afgørelse, hvis interesser i væsentlig grad berøres deraf, skal have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende).

<sup>48</sup> – Jf. den appellerede doms præmis 29.

<sup>49</sup> – Som Kommissionen med rette har fremhævet, vedrørte alle de sager, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 61-65, omstændigheder, hvorunder der var tale om individuelle procedurer. Ingen af disse domme kan således støtte den opfattelse, at den blotte omstændighed, at der foreligger negative virkninger, er tilstrækkelig til at udløse retten til at blive hørt. Dom af 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), vedrørte således en individuel procedure for tilbagesendelse af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, dom af 4.6.2020, EU-Udenrigstjenesten mod De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444), vedrørte en individuel afgørelse om forflyttelse af en midlertidigt ansat ved EU-Udenrigstjenesten af tjenstlige grunde, dom af 21.12.2021, Algebris (UK) og Anchorage Capital Group mod Afviklingsinstansen (C-934/19 P, EU:C:2021:1042), vedrørte en afgørelse om afvikling af Banco Popular og dermed formentligt rettet til denne juridiske person, hvilken afgørelse blev anfægtet af en tredjemand, som derfor ikke havde ret til at blive hørt, og endelig vedrørte dom af 18.6.2014, Spanien mod Kommissionen (T-260/11, EU:T:2014:555), en afgørelse rettet til Kongeriget Spanien.

<sup>50</sup> – Den appellerede doms præmis 74.

produktkategorier, der er omhandlet i denne retsakt<sup>51</sup> – som den i øvrigt af eget initiativ identificerede<sup>52</sup> – betyder ikke, at den omtvistede forordning blev vedtaget inden for rammerne af en procedure mod eller i forhold til Zippo.

72. Disse faktiske omstændigheder gør ikke i sig selv den omtvistede forordning til en individuel foranstaltning i den forstand, der kræves, for at chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), kan finde anvendelse.

73. Det ville nemlig være bekymrende, at Kommissionen ikke havde kendskab til situationen og de vigtigste aktører på det amerikanske marked på det område, hvor denne institution besluttede at indføre udligningsforanstaltninger, alene af den grund, at sådanne foranstaltninger, ved håndhævelsesforordningen, bl.a. skal udvælges og udformes for at tilskynde tredjelande til at overholde de gældende internationale handelsregler<sup>53</sup>.

74. Det følger heraf, at Kommissionen med rette har gjort gældende, at Retten begik en fejl ved at fastslå, at den omtvistede forordning udgør en »individuel foranstaltning« for Zippo som omhandlet i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

75. Denne konklusion drages ikke i tvivl af Zippos argument om, at det ville være selvmodsigende på den ene side at antage den pågældende sag til realitetsbehandling, og på den anden side at bestride, at retten til at blive hørt finder anvendelse.

76. I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at forklare, at den omstændighed, at en part er umiddelbart og individuelt berørt af en alment gældende foranstaltning, ikke betyder, at denne part skal have haft mulighed for at blive hørt i forbindelse med den procedure, der førte til dens vedtagelse<sup>54</sup>.

77. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, er det for at blive anerkendt retten til at blive hørt i henhold til chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), ikke tilstrækkeligt, at en person er individuelt berørt af en foranstaltning. Den pågældende procedure skal ligeledes føre til en »individuel foranstaltning«.

78. Dette kan forklares med de forskellige formål med betingelserne for søgsmålskompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF og betingelserne for indrømmelse af en (individuel) ret til at blive hørt i henhold til chartrets artikel 41, stk. 2, litra a). På den ene side har anerkendelsen af en fysisk eller juridisk persons søgsmålskompetence ved Unionens retsinstanser til formål at gøre det muligt for den person, som påvirkes negativt af en foranstaltning, at anfægte dens lovlighed. På

<sup>51</sup> – Den appellerede doms præmis 75.

<sup>52</sup> – Den appellerede doms præmis 76.

<sup>53</sup> – Jf. ottende betragtning til håndhævelsesforordningen.

<sup>54</sup> – Dom af 14.10.1999, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab (C-104/97 P, EU:C:1999:498, præmis 34 og 35). Jf. ligeledes generaladvokat Mischos forslag til afgørelse Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab (C-104/97 P, EU:C:1999:234, punkt 57-70) (hvor det forklares, at situationen for en borger, der er umiddelbart og individuelt berørt af en foranstaltning, er forskellig fra den, der giver anledning til retten til forsvar, eftersom forbindelsen til foranstaltningen i sidstnævnte tilfælde er specifik og udelukkende vedrører den pågældende persons individuelle situation), og dom af 11.9.2002, Pfizer Animal Health mod Rådet (T-13/99, EU:T:2002:209, præmis 487), og af 13.9.2023, Venezuela mod Rådet (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

den anden side har retten til at blive hørt til formål at gøre det muligt for en person at forhindre, at der træffes en afgørelse over for vedkommende, når denne afgørelse vil kunne påvirke den pågældendes personlige situation negativt<sup>55</sup>.

79. For at få adgang til Unionens retsinstanser er det således tilstrækkeligt, at en foranstaltning individualiserer den berørte person, selv om denne foranstaltning ikke er blevet vedtaget med henblik på den pågældende.

80. For at blive indrømmet retten til at blive hørt i forbindelse med en administrativ procedure skal denne procedure derimod gennemføres med henblik på at håndtere den berørte persons individuelle situation og for at afslutte nævnte procedure med en retsakt, der kan være påvirke den pågældende negativt.

81. Det er således med rette, at Kommissionen har gjort gældende, at konstateringen af, at en fysisk eller juridisk person er individuelt berørt af en alment gældende foranstaltning, ikke nødvendigvis betyder, at den omhandlede retsakt udgør en »individuel foranstaltning« som omhandlet i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

82. Det første appelanbringendes andet led bør således ligeledes tages til følge.

*3. Det tredje led: Retten til at blive hørt er blevet overholdt i forbindelse med den procedure, der blev gennemført i henhold til håndhævelsesforordningens artikel 9*

83. Kommissionen har med det tredje led i det væsentlige gjort gældende, at selv om retten til at blive hørt, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), skulle finde anvendelse på den foreliggende situation, burde denne ret anses for overholdt i forbindelse med den informationsindsamlingsprocedure, der blev gennemført i henhold til håndhævelsesforordningens artikel 9.

#### *a) Formaliteten*

84. Zippo har i svarskriftet bestridt, at dette argument fra Kommissionen kan antages til realitetsbehandling. Zippo er af den opfattelse, at Kommissionens appel med hensyn til dette argumentationsled ikke i tilstrækkelig grad identificerer de relevante præmisser i den appellerede dom. Kommissionens appelskrift opfylder med hensyn til dette led således ikke de krav, der følger af artikel 169, stk. 2, Domstolens procesreglement. Denne bestemmelse fastsætter, at »[d]e retlige anbringender og argumenter, der gøres gældende, skal angive præcist, hvilke præmisser i Rettens afgørelse der anfægtes«.

85. Jeg er uenig.

86. Som Kommissionen har forklaret, skal dette processuelle krav ikke forstås alt for formalistisk, således at det i alle tilfælde kræver en henvisning til de præcise præmisser i den appellerede dom.

<sup>55</sup> – Jf. i denne retning dom af 4.6.2020, EU-Udenrigstjenesten mod De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis) (idet det forklares, at »den [nævnte ret] har [...] til formål at sikre, at den kompetente myndighed kan rette en fejl, eller at den pågældende kan gøre sådanne forhold med hensyn til sin personlige situation gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold«).

87. Formålet med procesreglementets artikel 169, stk. 2, er at gøre det muligt for Domstolen at efterprøve lovligheden af en EU-retsakt<sup>56</sup>.

88. Denne bestemmelse er som sådan et udtryk for artikel 256, stk. 2, TEUF og artikel 58 i statuttten for Den Europæiske Unions Domstol, som kræver, at Domstolen under udøvelsen af sin kompetence i forbindelse med en appel er i stand til at forstå tvistens genstand.

89. Dette krav er opfyldt, når et appelskrift med de anbringender og argumenter, som fremføres, angiver de dele af den appellerede dom, som påstås ophævet<sup>57</sup>.

90. Som Domstolen har anerkendt, kan dette ske enten ved udtrykkeligt at angive de præmisser i den appellerede dom, der anfægtes, »[eller] ved citat eller ved gengivelse af de forhold, der er angivet heri, hvilket således gør det muligt at identificere disse præmisser«<sup>58</sup>.

91. I den foreliggende sag har Kommissionen med det første appelanbringendes tredje led ikke alene forklaret, at den i det væsentlige har anfægtet Rettens konklusion om, at håndhævelsesforordningens artikel 9 ikke gennemfører retten til at blive hørt, som afspejlet i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), men den har ligeledes fremhævet de præcise præmisser i den appellerede dom, som den har påstået ophævet<sup>59</sup>.

92. Det følger heraf, at appelskriftet opfylder procesreglementets artikel 169, stk. 2, og Zippos formalitetsindsigelse bør derfor forkastes.

#### *b) Realiteten*

93. Retten konkluderede i den appellerede doms præmis 67, at »[n]år en virksomhed, hvis interesser kan blive påvirket negativt af de foranstaltninger, der er fastsat i en gennemførelsesretsakt vedtaget af Kommissionen i overensstemmelse med [håndhævelsesforordningens] artikel 4, stk. 1, ikke har deltaget i en sådan informationsindsamling, kan det imidlertid ikke antages, at virksomhedens ret til at blive hørt som sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), ikke er blevet tilsidesat alene af den grund, at Kommissionen har opfyldt sin forpligtelse til at tilrettelægge den nævnte indsamling i henhold til denne forordnings artikel 9, stk. 1«<sup>60</sup>.

94. Kommissionen har bestridt denne fortolkning af håndhævelsesforordningens artikel 9, idet den er af den opfattelse, at Rettens fortolkning af denne bestemmelse kan tilskynde interessenter til ikke at deltage i informationsindsamlingsprocedurer som den, der er blevet gennemført i den foreliggende sag, for blot efterfølgende at anfægte gyldigheden af den deraf følgende EU-retsakt på grundlag af en tilsidesættelse af retten til forsvar.

95. Som jeg allerede har forklaret i punkt 49 i dette forslag til afgørelse, kan en ret til at blive hørt i forbindelse med en procedure, der fører til vedtagelse af alment gældende foranstaltninger, som det er tilfældet med den omtvistede forordning, ikke støttes på chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

<sup>56</sup> – Jf. bl.a. dom af 10.9.2024, Google og Alphabet mod Kommissionen (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726, præmis 63).

<sup>57</sup> – I denne retning dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>58</sup> – Dom af 21.12.2021, Aeris Invest mod Afviklingsinstansen (C-874/19 P, EU:C:2021:1040, præmis 51).

<sup>59</sup> – Jf. appelskriftets punkt 73 og 74, hvori der rejses kritik af den appellerede doms præmis 67, 85 og 86. Jf. ligeledes s. 3 i replikken, hvori det anføres, at Kommissionens appelskrift ligeledes indeholder direkte anfægtelser af den appellerede doms præmis 91 og 92.

<sup>60</sup> – Den appellerede doms præmis 67.

96. Når dette er sagt, kan denne mulighed i en ordning, der er baseret på princippet om deltagelsesdemokrati<sup>61</sup>, hvor de retssubjekter, der kan blive berørt af alment gældende foranstaltninger, vedtaget af administrationen, skal gives lejlighed til at give udtryk for deres interesser og forklare deres bekymringer<sup>62</sup>, indrømmes ved hjælp af en form for procedure for informationsindsamling inden vedtagelsen af sådanne foranstaltninger som den indsamling, der er fastsat i håndhævelsesforordningens artikel 9.

97. I den appellerede dom henviste Retten ikke til noget spørgsmål vedrørende gennemsigtighed og åbenhed vedrørende denne procedure, for så vidt som den blev organiseret i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede forordning<sup>63</sup>.

98. Zippo har heller ikke anfægtet denne konklusion ved en kontraappel.

99. Det kan derfor konkluderes, at retten til at blive hørt i de procedurer, der fører til vedtagelse af alment gældende foranstaltninger, er blevet overholdt i den foreliggende sag, for så vidt som en sådan ret kan anses for at eksistere i EU-retten uafhængigt af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).

100. Den omstændighed, at Zippo ikke deltog i denne informationsindsamlingsprocedure, selv om virksomhederne blev informeret om denne procedure gennem en meddelelse, der blev offentliggjort på GD for Handels websted, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

101. Hvis Zippo havde deltaget i denne procedure, kunne virksomhederne have fremført argumenter om, at de kunne have påvirket indholdet af den omtvistede forordning, nemlig »at de påtænkte udligningsforanstaltninger i forhold til deres produkter på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede forordning udgjorde den mest vidtgående form for de påtænkte udligningsforanstaltninger – både hvad angår deres omfang og sats – i forhold til dem, der vedrørte andre industrier i De Forenede Stater«, at »en foranstaltning, som vedrører en enkelt virksomhed og lader denne bære den fulde konsekvens af de pågældende udligningsforanstaltninger, er særlig streng, [og] at der ikke er nogen forbindelse mellem deres produkter og de produkter, der er omfattet af de beskyttelsesforanstaltninger, som De Forenede Stater har truffet, hvorfor de af Kommissionen trufne foranstaltninger således ikke kan opveje virkningerne af de nævnte beskyttelsesforanstaltninger«, og at »Kommissionen ved specifikt at tage sigte på dem vedtog en diskriminerende foranstaltning, selv om Kommissionen havde mulighed for at vælge andre produkter, der vedrørte flere virksomheder, og at fordele de omhandlede udligningsforanstaltninger mere ligeligt«<sup>64</sup>.

102. Selv såfremt Zippo måtte have en form for »generel« ret til at blive hørt, inden Kommissionen vedtog en alment gældende foranstaltning – uden for anvendelsesområdet for chartrets artikel 41, stk. 2, litra a) – har Kommissionen derfor ikke tilsidesat denne ret under de i denne sag foreliggende omstændigheder.

<sup>61</sup> – Jf. artikel 11, stk. 1, TEU, der bestemmer, at »[i]nstitutionerne giver på passende måder borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt«.

<sup>62</sup> – Jf. i denne henseende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, for bedre regulering (SWD(2021) 305 final, punkt 1 i kapitel 2), hvori Kommissionen har forklaret, at den i henhold til artikel 11 TEU »har pligt til at gennemføre brede høringer af de interesserede parter for at sikre, at EU's foranstaltninger er sammenhængende og gennemsigtige. Høring af interessenter er et vigtigt middel til at indsamle dokumentation til støtte for politikudformningen«. Se også Kommissionens meddelelse, Mod en stærkere hørings- og dialogkultur – Generelle principper og minimumsstandards ved Kommissionens høring af interesserede parter, KOM(2002) 704 endelig, s. 15 og 16, som fastsætter minimumsstandards for høring af interesserede parter, når »Kommissionen ønsker at indhente input fra interesserede parter udefra til udformning af sin politik, inden Kommissionen træffer en afgørelse«.

<sup>63</sup> – Jf. den appellerede doms præmis 53 og 58.

<sup>64</sup> – Den appellerede doms præmis 88.

103. Det følger heraf, at jeg foreslår, at Domstolen ligeledes tager det tredje led og dermed hele det første appelanbringende til følge.

### ***B. Følger***

104. I henhold til artikel 61 i Statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

105. Denne betingelse er ikke opfyldt i den foreliggende sag.

106. I den appellerede dom behandlede Retten kun Zippos femte anbringende.

107. Af de ovenfor anførte grunde er jeg af den opfattelse, at dette anbringende er ugrundet. Anbringendet bør derfor forkastes.

108. Da Retten imidlertid ikke har undersøgt det første til det fjerde anbringende, som Zippo har påberåbt sig til støtte for søgsmålet, og som vedrører spørgsmålet, om den omtvistede forordning er velbegrunder, og til dels en undersøgelse, der indebærer en kompleks vurdering af de faktiske omstændigheder<sup>65</sup>, råder Domstolen ikke over alle de oplysninger, der er nødvendige for at træffe endelig afgørelse<sup>66</sup>.

109. Følgelig bør sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om de øvrige anbringender og argumenter, der er fremført for den, og afgørelsen om sagsomkostningerne bør udsættes.

### **IV. Forslag til afgørelse**

110. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »– Dom af 18. oktober 2023, Zippo Manufacturing og Zippo mod Kommissionen (T-402/20, EU:T:2023:640), ophæves.
- Det femte anbringende forkastes som ugrundet.
- Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret med henblik på, at denne træffer afgørelse vedrørende de øvrige anbringender og argumenter, der er fremført for den.
- Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.«

<sup>65</sup> – Jf. f.eks. det første anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ved valget af det pågældende produkt. Dette anbringende kræver en vurdering af, om foranstaltningerne var egnede, nødvendige og ikke gik ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det formål, de forfølger.

<sup>66</sup> – Jf. analogt dom af 25.1.2022, Kommissionen mod European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, præmis 154 og den deri nævnte retspraksis).