



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 18 października 2023 r.*

Polityka handlowa – Rozporządzenie (UE) 2020/502 – Środki przyjęte przez Stany Zjednoczone w odniesieniu do przywozu niektórych produktów pochodnych z aluminium i ze stali – Decyzja Unii o zawieszeniu równorzędnych koncesji handlowych i innych równorzędnych zobowiązań – Dodatkowe cła na przywóz produktów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych – Skarga o stwierdzenie nieważności – Legitymacja procesowa – Dopuszczalność – Zasada dobrej administracji – Prawo do bycia wysłuchanym

W sprawie T-402/20

Zippo Manufacturing Co., z siedzibą w Bradfordzie, Pensylwania (Stany Zjednoczone),

Zippo GmbH, z siedzibą w Emmerich am Rhein (Niemcy),

Zippo SAS, z siedzibą w Paryżu (Francja),

które reprezentowali R. MacLean i D. Sevilla Pascual, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali J. Flett, G.-D. Balan i M. Mataija, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (trzecia izba),

w składzie podczas narady: G. De Baere, prezes, G. Steinfatt i K. Kecsmár (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: M. Zwozdziak-Carbonne, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania, a w szczególności:

- postanowienie z dnia 6 maja 2021 r., w którym zarządzono pozostawienie podniesionego przez Komisję w piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 września 2020 r. zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku;

* Język postępowania: angielski.

- środek organizacji postępowania z dnia 12 lipca 2022 r. oraz odpowiedzi stron złożone w sekretariacie Sądu w dniach 9 i 10 sierpnia 2022 r.;
- środek dowodowy z dnia 21 września 2022 r. oraz odpowiedź Komisji złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 26 września 2022 r.;

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 września 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżące – Zippo Manufacturing Co. (zwane dalej „ZMC”), Zippo GmbH i Zippo SAS – wnoszą o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/502 z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie niektórych środków polityki handlowej dotyczących niektórych produktów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (Dz.U. 2020, L 109, s. 10, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) w zakresie, w jakim ich ono dotyczy.

Okoliczności powstania sporu oraz okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

- 2 Skarżące należą do tej samej grupy spółek. Prowadzą one działalność w zakresie produkcji, dystrybucji i wprowadzania do obrotu mechanicznych, metalowych zapalniczek sztormowych pod znakiem towarowym Zippo, a także w zakresie serwisu posprzedażnego w odniesieniu do tych produktów. Produkty te wytwarza ZMC, które twierdzi, że jest jedynym znanym wytwórcą tego rodzaju produktów w Stanach Zjednoczonych.
- 3 ZMC eksportuje część swoich produktów do Unii Europejskiej. Podlegają one cłom przy ich wprowadzaniu na obszar celny Unii jako objęte podpozycją 9613 80 00 Nomenklatury scalonej (zwaną dalej „kodem CN 9613 80 00”), ustanowionej rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej taryfy celnej (Dz.U. 1987, L 256, s. 1). Kod CN 9613 80 00 dotyczy „pozostałych zapalniczek” i należy do pozycji obejmującej „zapalniczki do papierosów i pozostałe zapalniczki, nawet mechaniczne lub elektryczne, oraz części, inne niż kamienie do zapalniczek i knoty”.
- 4 ZMC sprzedaje rozpatrywane produkty swoim spółkom zależnym – Zippo GmbH i Zippo SAS – oraz niezależnym autoryzowanym dystrybutorom w celu wprowadzania ich do obrotu na terytorium Unii. Produkty te są sprzedawane na bazie FOB [free on board (dostarczony na statek)], w związku z czym ryzyko związane z tymi produktami przechodzi na dystrybutorów, powiązanych lub niezależnych, w chwili ich dostawy do portu lub na lotnisko Stanów Zjednoczonych w celu ich wywozu. W porozumieniach dystrybucyjnych pomiędzy ZMC a wspomnianymi dystrybutorami określono również, że to ci ostatni ponoszą koszty wszelkich ceł.
- 5 W dniu 24 stycznia 2020 r. Stany Zjednoczone Ameryki przyjęły środki w postaci podwyższenia ceł na przywóz niektórych produktów pochodnych z aluminium i niektórych produktów pochodnych ze stali, które weszły w życie w dniu 8 lutego 2020 r. na czas nieokreślony.

- 6 Środki te, określone przez Stany Zjednoczone Ameryki jako środki bezpieczeństwa, były zdaniem Komisji Europejskiej środkami ochronnymi przyjętymi w celu ograniczenia przywozu, aby chronić przemysł krajowy przed zagraniczną konkurencją i zapewnić w ten sposób jego rozwój handlowy. Komisja uznała zatem, że należy przyjąć środki w wykonaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 654/2014 z dnia 15 maja 2014 r. dotyczącego wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego oraz zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 3286/94 ustanawiające procedury wspólnotowe w zakresie wspólnej polityki handlowej w celu zapewnienia wykonania praw Wspólnoty zgodnie z zasadami handlu międzynarodowego, w szczególności tymi ustanowionymi pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu (Dz.U. 2014, L 189, s. 50).
- 7 W dniu 6 marca 2020 r. na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 654/2014 Komisja zwróciła się do zainteresowanych stron o wyrażenie opinii za pomocą formularza udostępnionego na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Handlu Komisji. Gromadzenie informacji zakończyło się w dniu 13 marca 2020 r. Wśród środków, których przyjęcie po zakończeniu wspomnianego gromadzenia informacji było rozważane, Komisja wskazała możliwość zastosowania dodatkowych cel w odniesieniu do niektórych produktów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych, a w szczególności, w pierwszej fazie, w odniesieniu do produktów objętych kodem CN 9613 80 00. Strony są zgodne co do tego, że skarżące nie wzięły w tym gromadzeniu informacji udziału.
- 8 W dniu 6 kwietnia 2020 r. Komisja przyjęła zaskarżone rozporządzenie, które weszło w życie w dniu jego opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, to jest w dniu 7 kwietnia 2020 r.
- 9 Artykuł 1 wspomnianego rozporządzenia przewiduje:

„1. Komisja natychmiast, a w każdym razie nie później niż do dnia 7 kwietnia 2020 r., pisemnie powiadamia Radę WTO ds. Handlu Towarami, że w przypadku braku sprzeciwu ze strony Rady ds. Handlu Towarami Unia zawiesza, od dnia 8 maja 2020 r., stosowanie w handlu ze Stanami Zjednoczonymi koncesji celnych w przywozie wynikających z [Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu] z 1994 r. w odniesieniu do produktów wymienionych w ust. 2.

2. W związku z tym Unia stosuje dodatkowe stawki celne na przywóz do Unii produktów wymienionych poniżej i pochodzących ze Stanów Zjednoczonych:

- a) na pierwszym etapie od dnia 8 maja 2020 r. stosuje się dodatkowe cła ad valorem w wysokości 20 % i 7 % na przywóz produktów określonych w następujący sposób:

Kod CN	Dodatkowe cło ad valorem
9613 80 00	20 %
3926 30 00	7 %

[...]”.

- 10 Zgodnie z art. 2 owego rozporządzenia:

„Unia stosuje dodatkowe stawki celne, o których mowa w art. 1, dopóki Stany Zjednoczone stosują lub ponownie będą stosowały środki ochronne w sposób, który miałby skutki dla produktów

pochodzących z Unii, oraz w zakresie, w jakim czynią to Stany Zjednoczone. Komisja opublikuje w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* zawiadomienie wskazujące datę zaprzestania przez Stany Zjednoczone stosowania środków ochronnych”.

- 11 Pismem z dnia 22 maja 2020 r. skarżące zwróciły się do Komisji o przekazanie im wszystkich pism przygotowawczych i dokumentów roboczych dotyczących przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43). W następstwie odpowiedzi Komisji z dnia 24 lipca 2020 r. i ponownego wniosku skarżących z dnia 14 sierpnia 2020 r. Komisja w dniu 27 listopada 2020 r. udzieliła pełnego dostępu do wielu odnośnych dokumentów i częściowego dostępu do niektórych z nich oraz oddaliła wnioski o udzielenie dostępu do pozostałych.
- 12 Ponadto pismem z dnia 2 czerwca 2020 r. skarżące zwróciły się do Komisji o wyłączenie ich produktów z zakresu zastosowania zaskarżonego rozporządzenia na podstawie jego motywu 19. Pismem z dnia 16 czerwca 2020 r. Komisja oddaliła ten wniosek.
- 13 W następstwie zapowiedzianej przez Stany Zjednoczone Ameryki zmiany środków ochronnych ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2022 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) 2021/2083 z dnia 26 listopada 2021 r. zawieszające środki polityki handlowej dotyczące niektórych produktów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, nałożone rozporządzeniami wykonawczymi (UE) 2018/886 i (UE) 2020/502 (Dz.U. 2021, L 246, s. 41). Rozporządzenie to zawiesza od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. w szczególności przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu dodatkowe cła ad valorem stosowane do produktów objętych kodem CN 9613 80 00.

Żądania stron

- 14 Skarżące wnoszą do Sądu:
 - o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia, a w szczególności jego art. 1 ust. 2 lit. a) i art. 2 w zakresie, w jakim przepisy te mają do nich zastosowanie;
 - o obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 15 Komisja wnosi do Sądu:
 - o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
 - tytułem żądania ewentualnego – o oddalenie skargi jako bezzasadnej;
 - o obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności

- 16 W ramach zarzutu podniesionego na podstawie art. 130 regulaminu postępowania przed Sądem Komisja twierdzi, że zaskarżone rozporządzenie nie dotyczy skarżących indywidualnie. Wskazuje ona, że wspomniane rozporządzenie ma postać aktu Unii o charakterze generalnym, który dotyczy skarżących ze względu na sytuację obiektywnie określoną przez ten akt w związku z jego celem, a mianowicie przywróceniem równowagi handlowej w stosunku do Stanów Zjednoczonych Ameryki w następstwie rozszerzenia przyjętych przez to państwo środków ochronnych na niektóre produkty pochodne ze stali lub z aluminium. W związku z tym Komisja uważa, że skarga jest niedopuszczalna.
- 17 Na rozprawie Komisja powtórzyła swoje zastrzeżenia co do tego, że w chwili przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia skarżące miały należeć do zamkniętego kręgu podmiotów. Wskazała ona jednak, że w procesie przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia wiedziała, iż środek przewidziany w tym rozporządzeniu w odniesieniu do produktów objętych kodem CN 9613 80 00 będzie miał w znacznej mierze zastosowanie do produktów skarżących. Natomiast zaprzeczyła ona temu, jakoby w trakcie tego procesu wiedziała, iż były one jedynymi przedsiębiorstwami, których środek ten będzie dotyczył. Ponadto Komisja zwróciła uwagę, że wbrew temu, co twierdziły skarżące w swoich pismach, dokonywany przez nie wywóz do Unii wzrósł od czasu wprowadzenia rozpatrywanych ceł dodatkowych.
- 18 Skarżące podnoszą, że zaskarżone rozporządzenie dotyczy ich indywidualnie i bezpośrednio, w sposób analogiczny do adresata aktu, i że w związku z tym skargę należy uznać za dopuszczalną.
- 19 Należy przypomnieć, że dopuszczalność skargi wniesionej przez osobę fizyczną lub prawną na akt, którego nie jest ona adresatem, jest na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE uzależniona od spełnienia przesłanki uznania po stronie tej osoby legitymacji procesowej, która występuje w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, skargę taką można wnieść pod warunkiem, że akt dotyczy tej osoby bezpośrednio i indywidualnie. Po drugie, taka osoba może wnieść skargę na akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych, jeżeli dotyczy on jej bezpośrednio (zob. wyrok z dnia 3 grudnia 2020 r., Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo i in., C-461/18 P, EU:C:2020:979, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 20 Przesłanki dopuszczalności przewidziane w tym postanowieniu należy interpretować w świetle prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej zapisanego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), jednakże w sposób niepowodujący pominięcia tych przesłanek, które są wyraźnie przewidziane w traktacie FUE (zob. wyrok z dnia 3 grudnia 2020 r., Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo i in., C-461/18 P, EU:C:2020:979, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 21 Należy również przypomnieć, że normatywny charakter zaskarżonego aktu nie wyklucza, iż może on dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie niektórych zainteresowanych osób prawnych lub fizycznych (wyrok z dnia 18 maja 1994 r., Codorniu/Rada, C-309/89, EU:C:1994:197, pkt 19; zob. także wyrok z dnia 28 lutego 2019 r., Rada/Growth Energy i Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 14 września 1995 r., Antillean Rice Mills i in./Komisja, T-480/93 i T-483/93, EU:T:1995:162, pkt 66).

W przedmiocie przestanki dotyczącej oddziaływania indywidualnego

- 22 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że art. 263 akapit czwarty TFUE upoważnia osoby fizyczne i prawne do wniesienia skargi na akt o charakterze generalnym, taki jak rozporządzenie, tylko wtedy, gdy oprócz tego, że dotyczy tych osób bezpośrednio, wpływa na nie również ze względu na pewne szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje je w sposób analogiczny do adresata decyzji. Innymi słowy, podnoszone przez skarżącą naruszenia powinny być tego rodzaju, że indywidualizują ją w sposób analogiczny do adresata aktu (zob. wyrok z dnia 18 maja 2022 r., Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Komisja, T-245/19, EU:T:2022:295, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 23 W pierwszej kolejności należy oddalić zastrzeżenia Komisji oparte na charakterze zaskarżonego rozporządzenia.
- 24 Okoliczność, że zaskarżone rozporządzenie ze swej natury wywołuje skutek erga omnes, nie wyklucza bowiem możliwości zawarcia w tym akcie środków mających zastosowanie indywidualnie do niektórych podmiotów gospodarczych (zob. podobnie postanowienie z dnia 30 kwietnia 2003 r., VVG International i in./Komisja, T-155/02, EU:T:2003:125, pkt 40–42). W związku z tym, chociaż zaskarżone rozporządzenie jest stosowane ze względu na obiektywnie określoną sytuację, skarżące mogą jednak powołać się na okoliczności indywidualizujące je w sposób analogiczny do adresata aktu.
- 25 W drugiej kolejności skarżące twierdzą, że ZMC jest jedynym znanym w Stanach Zjednoczonych producentem eksportującym produkty podlegające rozpatrywanym cłom dodatkowym. Skarżące, opierając się na danych z Eurostatu – tych samych co dane wykorzystane przez Komisję w celu przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia – podnoszą bowiem, że po dodaniu kosztów przewozu lotniczego, transportu lądowego i ubezpieczenia oraz innych powiązanych kosztów wysyłki i po zastosowaniu odpowiedniego kursu wymiany wartość dokonywanego przez ZMC wywozu rozpatrywanych produktów do Unii jest bardzo zbliżona do całkowitej wartości przywozu ze Stanów Zjednoczonych w ramach kodu CN 9613 80 00 w odniesieniu do 2019 r.
- 26 W tym względzie należy przypomnieć, że o ile fakt bycia największym producentem eksportującym produkty podlegające rozpatrywanym środkom sam w sobie nie wystarcza do zindywidualizowania ZMC, o tyle nie jest on pozbawiony znaczenia, ponieważ stanowi część całości elementów składających się na szczególną sytuację, która odróżnia skarżącą w odniesieniu do rozpatrywanego środka od wszelkich innych podmiotów gospodarczych (zob. podobnie wyrok z dnia 18 maja 2022 r., Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Komisja, T-245/19, EU:T:2022:295, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 W niniejszym wypadku Komisję poproszono na rozprawie o zajęcie stanowiska w przedmiocie danych liczbowych przedstawionych przez skarżące. Chociaż Komisja wyraziła zastrzeżenia co do tego, że ZMC miałyby być jedynym producentem eksportującym rozpatrywane produkty, to przyznała jednak, że dane przedstawione przez skarżące i dane z Eurostatu są do siebie zbliżone. Na tej podstawie należy stwierdzić, że Komisja nie przedstawiła dowodów przeczących dowodom przedstawionym przez skarżące w tym względzie.
- 28 Ponadto, co się tyczy zastrzeżenia Komisji co do istnienia zamkniętego kręgu podmiotów z uwagi na fakt, że zaskarżone rozporządzenie dotyczy również każdego obecnego lub potencjalnego, mającego siedzibę na terytorium Stanów Zjednoczonych, eksportera produktów objętych kodem

CN 9613 80 00, należy wskazać zbiór elementów, które mogą odróżniać skarżącą w sposób zindywidualizowany w rozumieniu właściwego orzecznictwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 maja 1991 r., Extramet Industrie/Rada, C-358/89, EU:C:1991:214, pkt 17; z dnia 18 maja 2022 r., Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Komisja, T-245/19, EU:T:2022:295, pkt 66).

- 29 W tym kontekście, po pierwsze, należy zauważyć, że zaskarżone rozporządzenie ustanawia dodatkowe cła na produkty objęte kodem CN 9613 80 00, pochodzące ze Stanów Zjednoczonych, i że produkty te są objęte zakresem działalności gospodarczej skarżących. Po drugie, wszystkie produkty wywożone do Unii przez ZMC pochodzą z terytorium Stanów Zjednoczonych. Po trzecie, skarżące przedstawiły dowody z dokumentów, w szczególności dwa zaświadczenia pochodzące od organizacji zawodowych, oraz dane liczbowe mające na celu wykazanie, że ZMC jest jedynym producentem eksportującym produkty objęte kodem CN 9613 80 00 ze wspomnianego terytorium do Unii, czego Komisja skutecznie nie podważyła. Po czwarte, wykorzystane przez Komisję w celu przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia dane z Eurostatu pokrywają się z danymi dotyczącymi ZMC przedstawionymi przez skarżące. Po piąte, chociaż Komisja podniosła na rozprawie, że w ramach procedury przyjmowania środków równoważących nie przewidziano formalnego etapu służącego zidentyfikowaniu producentów lub eksporterów, których środki te mogą dotyczyć, to jednak przyznała, że w trakcie procedury przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia była świadoma istnienia „Zippo”, zidentyfikowanego jako „duży amerykański eksporter” produktów objętych kodem CN 9613 80 00, oraz tego, że znaczna część wywozu objętego tą pozycją taryfową, której zaskarżone rozporządzenie dotyczy, odpowiadała wywozowi dokonywanemu przez „Zippo”. Po szóste, Komisja na rozprawie wyjaśniła również, że wyboru produktów objętych środkami równoważącymi dokonano w szczególności w celu „skłonienia drugiej strony, to jest Stanów Zjednoczonych Ameryki, do rezygnacji z przyjętych przez nie środków ochronnych, które są niezgodne z WTO”, i że wzięła ona w tym kontekście pod uwagę stan w Stanach Zjednoczonych, z którego pochodziły te produkty. Po siódme, skarżące podnoszą, że stan Pensylwania, w którym ZMC ma siedzibę, jest jednym ze stanów w Stanach Zjednoczonych, który wzięto pod uwagę przy dokonywaniu wspomnianego wyboru, czego Komisja nie podważyła.
- 30 W tych okolicznościach i w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 20 powyżej należy uznać, że z materiału zgromadzonego w aktach sprawy, w przedmiocie którego strony wypowiedziały się na rozprawie, wynika, iż istnieje zespół okoliczności faktycznych i prawnych składających się na szczególną sytuację, która w kontekście zaskarżonego rozporządzenia odróżnia jedną ze skarżących, a mianowicie ZMC, od wszystkich innych podmiotów gospodarczych i która świadczy o indywidualnym oddziaływaniu tego rozporządzenia na ZMC w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.
- 31 W związku z tym należy stwierdzić, że zaskarżone rozporządzenie dotyczy ZMC indywidualnie.

W przedmiocie przesłanki dotyczącej oddziaływania bezpośredniego

- 32 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przewidziana w art. 263 akapit czwarty TFUE przesłanka wymagająca, aby decyzja będąca przedmiotem skargi dotyczyła danej osoby fizycznej lub prawnej bezpośrednio, wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch kryteriów, a mianowicie, aby sporny środek, po pierwsze, wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki, a po drugie, nie pozostawiał żadnego zakresu uznania adresatom, zobowiązanym do jego wykonania, które ma charakter czysto automatyczny i wynika z samych uregulowań Unii, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich (wyroki: z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria

Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 42; z dnia 3 grudnia 2020 r., Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo i in., C-461/18 P, EU:C:2020:979, pkt 58).

- 33 Należy ponadto przypomnieć, po pierwsze, że wymogu aktu niewymagającego środków wykonawczych nie należy mylić z przesłanką bezpośredniego oddziaływania, a po drugie, że w ramach analizy bezpośredniego oddziaływania samo istnienie środków wykonawczych nie wystarcza do wykluczenia tego oddziaływania, ponieważ właściwym kryterium prawnym jest brak jakiegokolwiek zakresu uznania pozostawionego adresatom danego aktu, którzy są zobowiązani do jego wykonania (zob. wyrok z dnia 18 maja 2022 r., Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Komisja, T-245/19, EU:T:2022:295, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 W niniejszym wypadku należy zbadać, czy zaskarżone rozporządzenie, które dotyczy ZMC indywidualnie, dotyczy go również bezpośrednio.
- 35 W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż z art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia wynika w szczególności, że w przypadku braku sprzeciwu ze strony Rady ds. Handlu Towarami Światowej Organizacji Handlu (WTO) Unia zawiesza, od dnia 8 maja 2020 r., stosowanie w handlu ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki koncesji celnych w przywozie wynikających z Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (Dz.U. 1994, L 336, s. 11, zwanego dalej „GATT z 1994 r.”) w odniesieniu do produktów objętych kodem CN 9613 80 00 oraz że od tego dnia stosuje się dodatkowe cła ad valorem w wysokości 20 % na przywóz owych produktów. Co więcej, art. 2 wspomnianego rozporządzenia stanowi, że Unia stosuje owe dodatkowe cła, dopóki Stany Zjednoczone Ameryki stosują lub ponownie będą stosowały środki ochronne w sposób, który miałby skutki dla produktów pochodzących z Unii, oraz w zakresie, w jakim Stany Zjednoczone Ameryki to czynią.
- 36 Należy zatem uznać, że państwu członkowskiemu, zobowiązanemu do wykonania zaskarżonego rozporządzenia, nie przysługuje żaden zakres uznania w odniesieniu do stawki rozpatrywanych ceł dodatkowych na przywóz do Unii ani w odniesieniu do nakładania tych ceł na rozpatrywane produkty oraz że drugie kryterium wymienione w pkt 32 powyżej jest w związku z tym spełnione [zob. podobnie wyroki: z dnia 12 grudnia 2014 r., Crown Equipment (Suzhou) i Crown Gabelstapler/Rada, T-643/11, EU:T:2014:1076, pkt 28 (niepublikowany); z dnia 3 maja 2018 r., Distillerie Bonollo i in./Rada, T-431/12, EU:T:2018:251, pkt 50; postanowienie z dnia 10 września 2020 r., Kambodża i CRF/Komisja, T-246/19, EU:T:2020:415, pkt 66, 68, 108].
- 37 W drugiej kolejności, co się tyczy pierwszego kryterium, o którym mowa w orzecznictwie przywołanym w pkt 32 powyżej, na wstępie należy zauważyć, że ZMC nie ponosi kosztów rozpatrywanych ceł dodatkowych, na co zwrócono uwagę w pkt 4 powyżej.
- 38 Z orzecznictwa wynika jednak, że okoliczność, iż owa skarżąca nie płaci wspomnianych ceł, nie ma decydującego znaczenia, a stwierdzenie bezpośredniego oddziaływania może opierać się na innych elementach (zob. podobnie postanowienie z dnia 10 września 2020 r., Kambodża i CRF/Komisja, T-246/19, EU:T:2020:415, pkt 107).
- 39 W niniejszym wypadku, po pierwsze, należy wziąć pod uwagę fakt, że produkty objęte kodem CN 9613 80 00 podlegały przed wejściem w życie zaskarżonego rozporządzenia stawce skonsolidowanej w wysokości 2,7 %, wynikającej w szczególności ze stosowania wielostronnych koncesji na podstawie GATT z 1994 r. Po drugie, w zaskarżonym rozporządzeniu tymczasowo zawieszono wspomniane koncesje i zastosowano w odniesieniu do tych produktów dodatkowe cła ad valorem

w wysokości 20 %. Po trzecie, zgodnie z art. 2 zaskarżonego rozporządzenia i do czasu zawieszenia jego stosowania przez rozporządzenie wykonawcze 2021/2083 Unia stosowała owe cła, dopóki Stany Zjednoczone Ameryki stosowały lub ponownie stosowały środki ochronne w sposób, który miałby skutki dla produktów pochodzących z Unii, oraz w zakresie, w jakim Stany Zjednoczone Ameryki to czyniły. Po czwarte, jak wynika z brzmienia motywów 9 i 11 zaskarżonego rozporządzenia, Komisja uznała, że odpowiednie środki równoważące powinny przybrać postać środków polityki handlowej polegających w szczególności na nałożeniu ceł dodatkowych, proporcjonalnych do wpływu wywieranego przez środki ochronne wprowadzone przez Stany Zjednoczone Ameryki, jednak nie nadmiernych. Po piąte, owe cła odpowiadały środkom ochronnym wprowadzonym przez Stany Zjednoczone Ameryki, które mogły mieć znaczne negatywne skutki gospodarcze dla dotkniętych nimi sektorów przemysłu Unii, jak wynika z brzmienia motywów 7 i 8 zaskarżonego rozporządzenia. Po szóste, jak wskazano w pkt 29 powyżej, skarżące podnoszą, że ZMC jest jedynym znanym, mającym siedzibę w Stanach Zjednoczonych, producentem eksportującym produkty objęte kodem CN 9613 80 00, podlegające rozpatrywaniu cłom dodatkowym. Po siódme, produkty te są przywożone do Unii w szczególności przez zobowiązane do zapłaty tych ceł spółki zależne ZMC. Po ósme, z informacji przedstawionych przez skarżące w odpowiedzi na środek organizacji postępowania wynika, że w 2021 r. – okresie, w którym owe cła obowiązywały – udział produktów przywożonych do Unii przez wspomniane spółki zależne stanowił ponad 80 % ilości produktów ZMC przywożonych do Unii.

- 40 W związku z tym, po pierwsze, należy uznać, że w sposób analogiczny do środków ochronnych wprowadzonych przez Stany Zjednoczone Ameryki środki równoważące ustanowione zaskarżonym rozporządzeniem mają na celu, poprzez zastosowanie dodatkowych ceł proporcjonalnych do skutków wspomnianych środków ochronnych, wywołanie negatywnych skutków gospodarczych względem działalności przedsiębiorstw w Stanach Zjednoczonych, które eksportują do Unii produkty, do których środki te mają zastosowanie, i do których z powodów przedstawionych w pkt 29 powyżej należy ZMC jako jedyny producent eksportujący produkty objęte kodem CN 9613 80 00. Ponadto w niniejszej sprawie wspomniane skutki gospodarcze są nasilone w przypadku ZMC z uwagi na jego status spółki dominującej względem spółek, które przywożą do Unii ponad 80 % ilości tych produktów ze Stanów Zjednoczonych i które w związku z tym ponoszą większą część kosztów ceł dodatkowych ustanowionych zaskarżonym rozporządzeniem. W odniesieniu do produktów objętych kodem CN 9613 80 00 należy zatem stwierdzić, że ZMC było bezpośrednio dotknięte negatywnymi skutkami zamierzonymi przez Komisję przy przyjmowaniu zaskarżonego rozporządzenia.
- 41 Po drugie, zaskarżone rozporządzenie – z uwagi na to, że zawieszono w nim stosowanie skonsolidowanej stawki w wysokości 2,7 % do przywozu produktów objętych kodem CN 9613 80 00 i zastosowano do tych produktów dodatkowe cła ad valorem w wysokości 20 % – wpływa na prawo dostępu do rynku Unii, z którego produkty te korzystały do czasu ich wejścia w życie (zob. analogicznie postanowienie z dnia 10 września 2020 r., Kambodża i CRF/Komisja, T-246/19, EU:T:2020:415, pkt 60, 61). Z uwagi na to, że Komisja nie podważyła skutecznie statusu ZMC jako jedynego producenta eksportującego te produkty, mającego siedzibę w Stanach Zjednoczonych, należy stwierdzić, że zaskarżone rozporządzenie wpływa również na prawo dostępu do rynku Unii produktów ZMC i że w związku z tym rozporządzenie to wywołuje względem niego bezpośrednie skutki prawne.
- 42 Podniesiona przez Komisję okoliczność, że po wejściu w życie zaskarżonego rozporządzenia ilość produktów wywożonych przez ZMC na terytorium Unii wzrosła, nie zmienia tego wniosku. Po pierwsze, skarżące podnoszą bowiem, że ów wzrost wynika w szczególności z reorganizacji dystrybucji ich produktów i ze zwiększenia liczby punktów sprzedaży na rynku Unii. Ponadto

w braku cel nałożonych przez zaskarżone rozporządzenie ów wzrost mógłby być większy. Co więcej, należy zauważyć, że rozpatrywane cła były stosowane w stosunkowo krótkim okresie, to jest od dnia 8 maja 2020 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. Po drugie, okoliczność, że nie można zaobserwować negatywnych skutków, do których wywołania miałyby zmierzać rozporządzenie ustanawiające środki równoważące takie jak zaskarżone rozporządzenie, nie ma decydującego znaczenia dla oceny kryterium bezpośredniego oddziaływania, ponieważ wystarczy, by rozpatrywany akt automatycznie i wprost zmieniał sytuację prawną skarżące. Otóż z powodów przedstawionych w pkt 40 i 41 powyżej zaskarżone rozporządzenie automatycznie i wprost wywarło bezpośredni wpływ na sytuację prawną ZMC.

- 43 Należy zatem stwierdzić, że zaskarżone rozporządzenie dotyczy ZMC bezpośrednio i że w związku z tym temu ostatniemu przysługuje legitymacja procesowa w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.
- 44 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, które opiera się na względach ekonomiki procesowej, jeżeli ten sam akt został zaskarżony przez kilku skarżących i ustalono, że jednemu z nich przysługuje legitymacja procesowa, nie ma konieczności badania, czy przysługuje ona pozostałym skarżącym (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 czerwca 2011 r., Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 37; z dnia 24 października 2019 r., EPSU i Goudriaan/Komisja, T-310/18, EU:T:2019:757, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W niniejszym wypadku, zważywszy, że ZMC przysługuje legitymacja procesowa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności wspomnianego rozporządzenia, nie ma konieczności badania, czy legitymacja procesowa do wniesienia skargi na to rozporządzenie na podstawie art. 263 TFUE przysługuje również Zippo GmbH i Zippo SAS.
- 46 Ponadto należy zauważyć, że skarżące mają interes prawny w zaskarżeniu owego rozporządzenia, czego Komisja zresztą nie kwestionuje.
- 47 Nie ma w tym względzie wpływu na interes prawny skarżących w świetle przedmiotu skargi okoliczność, że po wejściu w życie zaskarżonego rozporządzenia rozpatrywane dodatkowe cła ad valorem zostały zawieszone rozporządzeniem wykonawczym 2021/2083 po wniesieniu skargi. Wspomniane rozporządzenie wykonawcze nie uchyliło bowiem zaskarżonego rozporządzenia ani nie wyeliminowało go z porządku prawnego Unii, którego część w związku z tym nadal ono stanowi. Co więcej, rozporządzenie wykonawcze 2021/2083 przewiduje, że zawieszenie to ma zakończyć się w dniu 31 grudnia 2023 r. Skarżące zachowują interes prawny również w celu uniknięcia powtórzenia się zarzucanych naruszeń prawa w przyszłości, w szczególności w kontekście ewentualnego utrzymania rozpatrywanych cel dodatkowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 grudnia 2015 r., Parlament/Rada, C-595/14, EU:C:2015:847, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 maja 2018 r., Distillerie Bonollo i in./Rada, T-431/12, EU:T:2018:251, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy uznać za dopuszczalną.

Co do istoty

- 49 W uzasadnieniu skargi skarżące podnoszą pięć zarzutów.

- 50 Sąd uważa za stosowne, by najpierw zbadać zarzut piąty, dotyczący naruszenia zasady dobrej administracji.
- 51 Skarżące podnoszą, że w przeprowadzonym przez Komisję procesie gromadzenia informacji, o którym mowa w motywie 10 zaskarżonego rozporządzenia, nie zapewniono poszanowania zasady dobrej administracji. Przede wszystkim proces ten nie był w ich ocenie przejrzysty, ponieważ zorganizowano go w części witryny internetowej DG ds. Handlu, która była niemal niewidoczna i do której trudno było uzyskać dostęp. Następnie, chociaż Komisja nie miała obowiązku opublikowania informacji dotyczącej tego procesu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, opublikowanie jej tam byłoby ich zdaniem zgodne z zasadą dobrej administracji. Wreszcie, jak twierdzą skarżące, w procesie tym nie umożliwiono ich wysłuchania przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia – ze względu na surowość planowanych środków wymierzonych w ich interesy nie zapewniono poszanowania ich prawa do bycia wysłuchanymi, co stanowi naruszenie art. 41 ust. 2 karty.
- 52 Komisja twierdzi, że proces gromadzenia informacji przeprowadzony w ramach przygotowywania zaskarżonego rozporządzenia w pełni spełniał wymogi art. 9 rozporządzenia nr 654/2014. Wskazuje ona, że otrzymała uwagi od zainteresowanych stron, co potwierdza skuteczność komunikowania się w ramach tego procesu. Ponadto zdaniem Komisji prawo do bycia wysłuchanym nie nakłada na nią obowiązku indywidualnego kontaktowania się z każdym przedsiębiorstwem, na którego działalność gospodarczą środki równoważące mogłyby mieć wpływ. Należyta ochronę tego prawa zapewnia w jej ocenie umieszczenie w Internecie publicznego zawiadomienia, które umożliwia zainteresowanym stronom uzyskanie informacji i zgłoszenie zainteresowania, w tym poprzez zwrócenie się o informacje, o wskazówki lub o wyznaczenie spotkania.
- 53 W pierwszej kolejności należy oddalić podniesione przez skarżących zastrzeżenia dotyczące wyboru i braku przejrzystości sposobu komunikowania się przyjętego przez Komisję w celu zorganizowania gromadzenia informacji, o którym mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014, przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia.
- 54 Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014 przewiduje bowiem, że Komisja – w przypadku gdy zamierza przyjąć akt wykonawczy na podstawie art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia, w szczególności w celu zrównoważenia koncesji w stosunkach handlowych z państwami trzecimi zgodnie z jego art. 3 lit. c) – dąży do uzyskania informacji i opinii dotyczących interesów gospodarczych Unii w odniesieniu do konkretnych towarów lub usług lub w odniesieniu do konkretnych sektorów, publikując zawiadomienia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* lub korzystając z innych odpowiednich publicznych środków komunikacji, przy czym, po pierwsze, określa ona termin przedkładania tych informacji oraz, po drugie, uwzględnia uzyskane informacje.
- 55 Otóż, jak przyznają same skarżące, należy zauważyć, że zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014 Komisja nie miała obowiązku poinformowania zainteresowanych stron o przeprowadzeniu wspomnianego gromadzenia informacji wyłącznie poprzez opublikowanie zawiadomienia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* i że mogła ona publicznie zawiadomić o ich gromadzeniu, również „korzystając z innych odpowiednich [publicznych] środków komunikacji”.
- 56 W niniejszym wypadku z akt sprawy wynika, że – w odniesieniu do zaskarżonego rozporządzenia – o gromadzeniu informacji przeprowadzanym przed jego przyjęciem, na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014, zawiadomiono publicznie za pośrednictwem strony zatytułowanej

„Konsultacje”, znajdujące się w witrynie internetowej DG ds. Handlu. Na wspomnianej stronie internetowej odbiorcy mogli uzyskać dostęp do informacji dotyczących prowadzonych przez służby Komisji konsultacji w dziedzinie polityki handlowej, w szczególności w celu wzięcia w nich udziału.

- 57 Ponadto w świetle wspomnianych akt sprawy należy stwierdzić, że przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia Komisja zwróciła się do zainteresowanych stron o udzielenie informacji za pośrednictwem formularza, który miały one wypełnić i który był dostępny na tej samej stronie w witrynie internetowej DG ds. Handlu. W dokumencie przewodnim, do którego załączono ów formularz, przedstawiono w szczególności kontekst wspomnianego gromadzenia informacji oraz środki, których przyjęcie w jego następstwie rozważała Komisja, a także wskazano termin, w którym zainteresowane strony mogły przy wykorzystaniu poczty elektronicznej przekazać jej informacje i opinie, a mianowicie dzień 13 marca 2020 r. do południa czasu obowiązującego w Brukseli (Belgia). O ile strony są zgodne co do tego, że skarżące nie wzięły udziału w tych konsultacjach, o tyle w odpowiedzi na pytania Sądu zadane na rozprawie Komisja potwierdziła, że otrzymała uwagi od sześciu zainteresowanych stron, przy czym żadne z nich nie dotyczyły jednak produktów objętych kodem CN 9613 80 00.
- 58 Należy zatem uznać, że Komisja, postępując w sposób opisany w pkt 56 i 57 powyżej, nie naruszyła art. 9 rozporządzenia nr 654/2014.
- 59 W drugiej kolejności, co się tyczy podnoszonego naruszenia przysługującego skarżącym prawa do bycia wysłuchanymi, należy przypomnieć, że wszystkie akty Unii powinny przestrzegać praw podstawowych, przy czym przestrzeganie to stanowi przesłankę ich zgodności z prawem, a kontrola, czy przesłanka ta jest spełniona, należy do sądu Unii w ramach pełnego systemu środków prawnych ustanowionego w traktacie FUE (wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 285).
- 60 Należy również przypomnieć, że Komisja jest zobowiązana do poszanowania praw podstawowych Unii w toku postępowania administracyjnego w zakresie ochrony przed środkami polityki handlowej ze strony krajów niebędących członkami Unii, w tym prawa do dobrej administracji zapisanego w art. 41 karty. Zgodnie z orzecznictwem dotyczącym zasady dobrej administracji, w sytuacji gdy instytucje Unii dysponują zakresem uznania, poszanowanie gwarancji przyznanych przez porządek prawny Unii w postępowaniach administracyjnych nabiera jeszcze większego znaczenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 maja 2012 r., JBF RAK/Rada, T-555/10, niepublikowany, EU:T:2012:262, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 25 stycznia 2017 r., Rusal Armenal/Rada, T-512/09 RENV, EU:T:2017:26, pkt 189 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 marca 2020 r., Eurofer/Komisja, T-835/17, EU:T:2020:96, pkt 143).
- 61 Ponadto trzeba przypomnieć, że art. 41 ust. 2 lit. a) karty przewiduje, iż prawo do dobrej administracji obejmuje prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację (wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 43).
- 62 Prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy. Ponadto należy wyjaśnić, że prawo do bycia wysłuchanym służy realizacji dwojakiego celu. Z jednej strony służy ono badaniu akt sprawy i ustaleniu faktów w sposób najbardziej dokładny i prawidłowy,

a z drugiej strony pozwala zapewnić skuteczną ochronę zainteresowanego. Prawo do bycia wysłuchanym ma zwłaszcza na celu zagwarantowanie, aby każda decyzja mająca niekorzystny skutek dla danej osoby była wydawana z pełną znajomością sprawy, oraz zmierza ono do umożliwienia właściwemu organowi skorygowania błędu lub do umożliwienia osobie zainteresowanej przedstawienia takich informacji dotyczących jej sytuacji osobistej, które przemawiają za wydaniem lub niewydaniem decyzji, lub za tym, by miała ona taką, a nie inną treść (zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., ESDZ/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, pkt 68, 69 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 63 Należy zauważyć, że Trybunał potwierdził znaczenie prawa do bycia wysłuchanym i jego bardzo szeroki zakres w porządku prawnym Unii, stwierdzając, że prawo to powinno mieć zastosowanie do każdego postępowania, które może prowadzić do wydania niekorzystnego aktu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przestrzeganie prawa do bycia wysłuchanym jest obowiązkowe nawet wtedy, gdy właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności [zob. wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisja, T-570/17, EU:T:2022:314, pkt 326 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 64 Dlatego też stosowanie zasady prawa do obrony, które obejmuje prawo do bycia wysłuchanym, ze względu na cechujący ją charakter podstawowej i ogólnej zasady prawa Unii, nie może być ani wyłączone, ani ograniczone przepisem rozporządzenia, a jej przestrzeganie powinno w rezultacie być zapewnione zarówno w razie całkowitego braku przepisów szczególnych, jak i w przypadku regulacji, która jako taka nie uwzględnia tej zasady [zob. wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisja, T-570/17, EU:T:2022:314, pkt 327 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 65 Zakres stosowania prawa do bycia wysłuchanym jako podstawowej zasady i prawa podstawowego porządku prawnego Unii jest bowiem otwarty, gdy administracja zamierza wydać akt niekorzystny, czyli akt, który może negatywnie wpłynąć na interesy jednostki lub danego państwa członkowskiego, ponieważ jego stosowanie nie zależy od istnienia wyraźnego przepisu w tym względzie przewidzianego w prawie wtórnym (wyrok z dnia 18 czerwca 2014 r., Hiszpania/Komisja, T-260/11, EU:T:2014:555, pkt 64).
- 66 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że żaden przepis rozporządzenia nr 654/2014 wprost nie wyłącza ani nie ogranicza prawa do bycia wysłuchanym w odniesieniu do przedsiębiorstw, których produkty podlegają środkom równoważącym przewidzianym w akcie wykonawczym przyjętym przez Komisję zgodnie z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 67 Ponadto art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014 – w zakresie, w jakim nakłada na Komisję obowiązek dążenia do uzyskania informacji i opinii dotyczących interesów gospodarczych Unii w odniesieniu do konkretnych towarów, usług lub sektorów – nie stanowi wykonania prawa tych przedsiębiorstw do bycia wysłuchanymi. Ich partykularne interesy nie pokrywają się bowiem z interesami gospodarczymi Unii, w szczególności w przypadku przedsiębiorstw z państw trzecich. Prawdą jest, że nie można wykluczyć uznania, iż przedsiębiorstwo, które wzięło udział w takim gromadzeniu informacji, użytecznie i skutecznie przedstawiło – ze względu na informacje lub opinie, jakie przekazało – swoje interesy lub okoliczności dotyczące jego sytuacji osobistej. Jednakże nie można uznać, że z tego tylko powodu, iż Komisja wypełniła swój obowiązek zorganizowania gromadzenia informacji stosownie do art. 9 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, nie doszło do naruszenia zagwarantowanego w art. 41 ust. 2 lit. a) karty prawa

do bycia wysłuchanym przysługującego przedsiębiorstwu, na którego interesy środki przewidziane w akcie wykonawczym przyjętym przez Komisję zgodnie z art. 4 ust. 1 owego rozporządzenia mogą mieć negatywny wpływ, a które w takim gromadzeniu informacji nie wzięło udziału.

- 68 Po drugie, należy uwzględnić to, że środki przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu mają na celu, na podstawie art. 3 lit. c) i art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014, zrównoważenie koncesji w stosunkach handlowych ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki poprzez zastosowanie środków polityki handlowej polegających na zawieszeniu koncesji taryfowych i nałożeniu dodatkowych ceł, w szczególności w odniesieniu do produktów objętych kodem CN 9613 80 00.
- 69 Producenci wywożonych z tego państwa trzeciego do Unii produktów objętych wspomnianymi podwyższonymi cłami nie są zatem adresatami rozpatrywanych środków równoważących, które wpisują się co do zasady w ramy stosunków handlowych między Unią a tym państwem trzecim.
- 70 Należy jednak zauważyć, że na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014 Komisja może skorzystać z prawa do przywrócenia równowagi poprzez zastosowanie środków polityki handlowej zasadniczo równorzędnych z poziomem koncesji, których dotyczą środki ochronne przyjęte przez dane państwo trzecie, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. c) wspomnianego rozporządzenia.
- 71 W niniejszym wypadku, jak wynika z motywu 7 zaskarżonego rozporządzenia, Komisja uznała, że środki ochronne przyjęte przez Stany Zjednoczone Ameryki mogą mieć znaczne negatywne skutki gospodarcze dla dotkniętych nimi sektorów przemysłu Unii. W tych okolicznościach, jak zauważono w pkt 40 powyżej, należy uznać, że w sposób analogiczny do środków ochronnych wprowadzonych przez Stany Zjednoczone Ameryki, stosownie do zaskarżonego rozporządzenia środki równoważące ustanowione tym aktem mają na celu, poprzez zastosowanie dodatkowych ceł proporcjonalnych do skutków wspomnianych środków ochronnych, wywołanie negatywnych skutków gospodarczych względem działalności przedsiębiorstw w Stanach Zjednoczonych, które eksportują do Unii produkty, do których środki te mają zastosowanie.
- 72 Środek równoważący przewidziany w akcie wykonawczym przyjętym na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014, nawet jeżeli nie przyjęto go w wyniku indywidualnego postępowania prowadzonego w stosunku do przedsiębiorstw eksportujących produkty, których środek ten dotyczy, może być zatem środkiem mającym negatywny wpływ na interesy wspomnianych przedsiębiorstw.
- 73 Otóż w orzecznictwie Trybunału przywołanym w pkt 63 powyżej przyjęto szeroką wykładnię prawa do bycia wysłuchanym jako prawa gwarantowanego każdej osobie w toku postępowania, które może prowadzić do wydania niekorzystnego dla niej aktu. Nie można zatem wykluczyć możliwości powoływania się przez przedsiębiorstwa eksportujące produkty, których dotyczą środki równoważące przewidziane w rozporządzeniu przyjętym na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014, w szczególności w postaci dodatkowych ceł, na zagwarantowane w art. 41 ust. 2 lit. a) karty prawo do bycia wysłuchanymi w ramach procedury przyjmowania wspomnianych środków.
- 74 W odpowiedzi na skargę i na rozprawie Komisja podniosła, że procedura przyjmowania aktu wykonawczego na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014 nie przewiduje identyfikacji producentów lub eksporterów, których produkty mogą podlegać środkom równoważącym. Jednakże zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a) karty i w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 62 i 63 powyżej należy uznać, że jeżeli w toku procedury przyjmowania tego aktu Komisja zidentyfikuje osobę fizyczną lub prawną, na której interesy środki przewidziane

w tym akcie mogą mieć negatywny wpływ, osoba ta musi mieć możliwość powołania się na okoliczności dotyczące jej sytuacji osobistej, które przemawiają za przyjęciem danego aktu lub jego nieprzyjęciem, lub za tym, by miał on taką, a nie inną treść.

- 75 W niniejszym wypadku Komisja na rozprawie potwierdziła, w odpowiedzi na pytania Sądu, że w toku procedury przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia wiedziała nie tylko o tym, że produkty skarżących należały do tych, do których rozpatrywane cła dodatkowe miały mieć zastosowanie, ale również o tym, że wspomniane cła dotyczyły ich w znacznej mierze.
- 76 Ponadto należy zauważyć, że zidentyfikowanie w toku procedury przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia produktów opatrzonych znakiem towarowym Zippo nie wynika z przeprowadzenia przez Komisję procesu gromadzenia informacji zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014. Jak bowiem wskazano w pkt 57 powyżej, Komisja na rozprawie wyjaśniła, że nie otrzymała uwag dotyczących produktów objętych kodem CN 9613 80 00. Należy zatem uznać, że Komisja z własnej inicjatywy zidentyfikowała produkty skarżących jako podlegające środkom równoważącym przewidzianym w zaskarżonym rozporządzeniu.
- 77 Z powyższego wynika, że w okolicznościach niniejszej sprawy skarżącym przysługiwało prawo do bycia wysłuchanym w toku procedury przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia.
- 78 Jednakże wykonywanie prawa do bycia wysłuchanym może podlegać ograniczeniom zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, stosownie do którego:
- „Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.
- 79 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe, takie jak poszanowanie prawa do obrony, nie mają charakteru absolutnego, lecz mogą podlegać ograniczeniom, pod tym wszakże warunkiem, by ograniczenia te rzeczywiście odpowiadały celom interesu ogólnego, jakim służy dany środek, i nie stanowiły w stosunku do zamierzonego celu nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji, która naruszałaby samą istotę zagwarantowanych w ten sposób praw [zob. wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 207 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 1 czerwca 2022 r., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisja, T-570/17, EU:T:2022:314, pkt 337 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 80 W niniejszym wypadku z uwagi na to, że Komisja kwestionuje samo istnienie prawa skarżących do bycia wysłuchanym, nie utrzymuje ona, że względy związane z realizacją celów interesu ogólnego uzasadniały ograniczenie tego prawa w okolicznościach niniejszej sprawy. Podnosi ona natomiast w istocie, że cała procedura przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia podlegała terminom wynikającym z postanowień art. 8 ust. 2 porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych i że zbieranie informacji musiało w sposób konieczny wpisywać się w te ramy. Należy przez to rozumieć, że Komisja podnosi w ten sposób, iż w kontekście postępowania przewidzianego w tych postanowieniach nie dysponowała ona odpowiednim czasem niezbędnym do wysłuchania skarżących w toku procedury przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia ze względu na czas, jaki należy przeznaczyć na poszczególne etapy tej procedury, w szczególności na gromadzenie informacji przewidziane w art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 654/2014, i ze względu na terminy określone w mających zastosowanie postanowieniach porozumienia WTO w sprawie środków

ochronnych. Na rozprawie podniosła ona również, że rozpatrywane środki równoważące musiały zostać przyjęte do dnia 1 kwietnia 2020 r., aby zapewnić poszanowanie postanowień porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych, oraz że na gromadzenie informacji mogła ona przeznaczyć co najwyżej jeden tydzień w marcu 2020 r.

- 81 W tym względzie, jak podnosi Komisja, należy zauważyć, że w procesie przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia konieczne było przestrzeganie terminów wynikających z postanowień art. 8 ust. 2 porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych, które przewidują w szczególności, że zawieszenie koncesji w handlu z państwem trzecim, które przyjęło środki ochronne, musi nastąpić w terminie 90 dni od zastosowania tych środków i po upływie terminu 30 dni od dnia, w którym Rada WTO ds. Handlu Towarami otrzymała pisemne zawiadomienie o tym zawieszeniu. Dlatego zgodnie z tymi postanowieniami, zważywszy, że środki przyjęte przez Stany Zjednoczone Ameryki, na które zaskarżone rozporządzenie stanowi odpowiedź, weszły w życie w dniu 8 lutego 2020 r., środki równoważące przyjęte przez Komisję same musiały wejść w życie w terminie 90 dni, to jest najpóźniej w dniu 8 maja 2020 r. Ponadto Komisja musiała zawiadomić Radę WTO ds. Handlu Towarami co najmniej 30 dni przed tą datą, to jest najpóźniej w dniu 7 kwietnia 2020 r.
- 82 Należy zauważyć, że w celu dochowania tych terminów zaskarżone rozporządzenie przyjęto w dniu 6 kwietnia 2020 r.
- 83 Ponadto, jak wynika z pkt 75 i 76 powyżej, Komisja z własnej inicjatywy zidentyfikowała produkty opatrzone znakiem towarowym Zippo jako podlegające środkom równoważącym przewidzianym w zaskarżonym rozporządzeniu, które było wówczas przyjmowane.
- 84 W tych okolicznościach do Komisji należało z jednej strony dochowanie terminów wynikających z postanowień art. 8 ust. 2 porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych, a z drugiej strony wysłuchanie skarżących, którym przysługiwało prawo do bycia wysłuchanymi w toku procedury przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia, jak stwierdzono w pkt 77 powyżej.
- 85 Tymczasem w niniejszym wypadku Komisja poprzestaje na powoływaniu się na istnienie wspomnianych postanowień, nie wskazując jednak, dlaczego dochowanie wynikających z nich terminów miało uniemożliwiać wysłuchanie skarżących. W tym względzie, po pierwsze, należy wziąć pod uwagę, że Komisja była świadoma wspomnianych terminów oraz tego, kiedy zaskarżone rozporządzenie musiało zostać przyjęte. Po drugie, decyzja Komisji o zareagowaniu – za pomocą środków równoważących przyjętych na podstawie rozporządzenia nr 654/2014 – na środki ochronne przyjęte przez Stany Zjednoczone Ameryki została sformalizowana w dniu 6 marca 2020 r. we wniosku o przeprowadzenie konsultacji złożonym do WTO na podstawie porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych, jak wynika z przypisu do motywu 4 zaskarżonego rozporządzenia. Po trzecie, chociaż Komisja na rozprawie stwierdziła, że na gromadzenie informacji na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 654/2014 „[mogła ona] przeznaczyć co najwyżej jeden tydzień w marcu [2020 r.]”, to nie wyjaśnia ona, dlaczego wysłuchanie skarżących – w ramach realizacji prawa do bycia wysłuchanym – miało wymagać większej ilości czasu ani dlaczego ich uwagi nie mogły być zbierane równolegle z owym gromadzeniem informacji lub po nim, w okresie między dniem 6 marca 2020 r., kiedy to złożono wniosek o przeprowadzenie konsultacji do WTO, a dniem 1 kwietnia 2020 r., do którego to dnia, jak wskazała Komisja, rozpatrywane środki równoważące musiały zostać przyjęte. Po czwarte, jak wskazano w pkt 57 powyżej, w ramach wspomnianego gromadzenia informacji Komisja otrzymała uwagi jedynie od sześciu zainteresowanych stron i należy zauważyć, że nie przedstawia ona żadnego argumentu w celu wyjaśnienia, dlaczego rozpatrzenie uwag skarżących uzupełniając do

rozpatrzenia uwag owych sześciu zainteresowanych stron otrzymanych w dniach od 6 do 13 marca 2020 r. miało skutkować tym, że nie byłaby ona w stanie przyjąć zaskarżonego rozporządzenia, dochowując terminów wynikających z postanowień porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych przy jednoczesnym zapewnieniu skarżącym prawa do bycia wysłuchanymi zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a) karty.

- 86 W związku z tym, skoro Komisja nie przedstawiła dowodu na to, że nie miała możliwości skutecznego wysłuchania skarżących w toku procedury przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia, chociaż przyznała, że zidentyfikowała je w tym zakresie z własnej inicjatywy, należy uznać, że dysponowała ona czasem niezbędnym do umożliwienia skarżącym skorzystania z przysługującego im prawa do bycia wysłuchanymi.
- 87 Prawdą jest, że podnoszone naruszenie zasady dobrej administracji mogłoby doprowadzić do stwierdzenia nieważności danego rozporządzenia jedynie w zakresie, w jakim uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik postępowania, co w konkretny sposób wpływałoby na prawo skarżącej do obrony (zob. podobnie wyrok z dnia 20 maja 2015 r., Yuanping Changyuan Chemicals/Rada, T-310/12, niepublikowany, EU:T:2015:295, pkt 224, 225 i przytoczone tam orzecznictwo). W takim przypadku nie można jednak zobowiązać strony skarżącej do wykazania, że decyzja Komisji miałaby inną treść, lecz jedynie, że ewentualności takiej nie można całkowicie wykluczyć, jeżeli w braku uchybienia proceduralnego miałaby ona możliwość lepszego zorganizowania swej obrony (zob. wyrok z dnia 20 maja 2015 r., Yuanping Changyuan Chemicals/Rada, T-310/12, niepublikowany, EU:T:2015:295, pkt 214 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 W tym względzie w skardze skarżące podnoszą w szczególności, że w czasie przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia środki równoważące, jakie miały zostać zastosowane w odniesieniu do ich produktów, były najbardziej dotkliwą formą rozważanych środków równoważących, zarówno pod względem ich skali, jak i wysokości, w porównaniu ze środkami dotyczącymi innych sektorów przemysłu w Stanach Zjednoczonych. Zwracają one również uwagę na szczególnie dotkliwy charakter środka, który jest wymierzony w jedno tylko przedsiębiorstwo i który powoduje, że ponosi ono wszystkie następstwa danych środków równoważących, a także na to, że ich produkty nie mają związku z produktami objętymi środkami ochronnymi przyjętymi przez Stany Zjednoczone Ameryki, wobec czego środki przyjęte przez Komisję nie mogą zrównoważyć skutków wspomnianych środków ochronnych. Twierdzą one również, że Komisja przyjęła środek dyskryminujący, ponieważ jest on wymierzony konkretnie w skarżące, mimo że miała możliwość dokonania wyboru innych produktów pochodzących od więcej niż jednego przedsiębiorstwa oraz zapewnienia bardziej sprawiedliwego rozłożenia rozpatrywanych środków równoważących.
- 89 W niniejszym wypadku należy stwierdzić, że gdyby skarżące mogły skorzystać z przysługującego im prawa do bycia wysłuchanymi w toku procedury przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia, mogłyby w szczególności podnieść argumenty, o których mowa w pkt 88 powyżej.
- 90 O ile ZMC – z powodów przedstawionych w pkt 29 powyżej – jest jedynym producentem eksportującym rozpatrywane produkty, nie można wykluczyć, że zaskarżone rozporządzenie miałoby inną treść, gdyby Komisja wysłuchiwała skarżących przed jego przyjęciem.
- 91 Z powyższego wynika zatem, że Komisja naruszyła prawo skarżących do bycia wysłuchanymi w toku procedury przyjmowania zaskarżonego rozporządzenia, a tym samym – zasadę dobrej administracji, oraz że naruszenie to mogło mieć wpływ na wynik postępowania.

- 92 W tych okolicznościach należy uwzględnić zarzut piąty i w związku z tym stwierdzić nieważność zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono produktów objętych kodem CN 9613 80 00, bez konieczności badania pozostałych zarzutów skargi ani orzekania w przedmiocie dopuszczalności dowodów przedstawionych przez skarżące w piśmie z dnia 10 stycznia 2023 r.

W przedmiocie kosztów

- 93 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżących – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/502 z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie niektórych środków polityki handlowej dotyczących niektórych produktów pochodzących ze Stanów Zjednoczonych Ameryki w zakresie, w jakim dotyczy ono produktów objętych kodem CN 9613 80 00.**
- 2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

De Baere

Steinfatt

Kecsmár

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 18 października 2023 r.

Podpisy