Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 16. juli 2015 [1]

Sag C-371/14

APEX GmbH Internationale Spedition
mod
Hauptzollamt Hamburg-Stadt

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Hamburg (Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse — handelspolitik — antidumpingtold — gennemførelsesforordning (EU) nr. 260/2013 — importerede varer med oprindelse i Kina — import af samme varer afsendt fra Vietnam — omgåelse — beslutning om at udvide antidumpingtolden med tilbagevirkende kraft truffet efter udløbet af denne told — gyldighed«

1. Kan en endelig antidumpingtold på importen af varer, der har oprindelse i et tredjeland, i tilfælde af omgåelse udvides med tilbagevirkende kraft til at omfatte importen fra et andet tredjeland ved en forordning, der er vedtaget efter, at den nævnte told er udløbet?

2. Det er dette principielle spørgsmål, der er rejst i den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, som vedrører spørgsmålet om gyldigheden af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 260/2013 af 18. marts 2013 om udvidelse af den endelige antidumpingtold, der indførtes ved forordning (EF) nr. 1458/2007, på importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, med oprindelse i Folkerepublikken Kina, til at omfatte importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, afsendt fra Den Socialistiske Republik Vietnam, uanset om den er angivet med oprindelse i Den Socialistiske Republik Vietnam eller ej [2] efter en undersøgelse vedrørende omgåelse i henhold til artikel 13 i Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 af 30. november 2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab [3].

3. Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem APEX GmbH Internationale Spedition [4] og Hauptzollamt Hamburg-Stadt (hovedtoldkontoret i Hamborg) [5] vedrørende den antidumpingtold, som APEX er blevet afkrævet med tilbagevirkende kraft i forbindelse med import i 2012.

4. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for grundene til, at jeg foreslår Domstolen at svare, at en gennemgang af det første spørgsmål, som Finanzgericht Hamburg (Tyskland) har forelagt, intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den omtvistede forordning.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EUT L 82, s. 10, herefter »den omtvistede forordning«.
3 — EUT L 343, s. 51, og berigtigelse i EUT 2010 L 7, s. 22, herefter »grundforordningen«.
4 — Herefter »APEX«.
5 — Herefter »Hauptzollamt«.

I – **Retsforskrifter**

A – *Grundforordningen*

5. Følgende fremgår af 16. betragtning til grundforordningen:

»Det er nødvendigt at åbne mulighed for opkrævning af midlertidig told med tilbagevirkende kraft, hvor dette anses for påkrævet, og nærmere at fastlægge de omstændigheder, der kan give anledning til anvendelse af told med tilbagevirkende kraft for at undgå, at de endelige foranstaltninger, der skal indføres, undergraves. [...]«

6. Forordningens artikel 10, som har overskriften »Tilbagevirkende kraft«, bestemmer i stk. 1:

»Midlertidige foranstaltninger og endelig antidumpingtold finder kun anvendelse på varer, der overgår til fri omsætning efter det tidspunkt, hvor afgørelserne i medfør af artikel 7, stk. 1, eller artikel 9, stk. 4, træder i kraft, jf. dog de undtagelser, der er fastsat i denne forordning.«

7. Den nævnte forordnings artikel 11, stk. 2, bestemmer:

»Endelige antidumpingforanstaltninger udløber fem år efter indførelsen heraf eller fem år efter datoen for afslutningen af den seneste genoptagelse af en undersøgelse, som omfattede både spørgsmålet om dumping og skade, medmindre det som led i en genoptagelse af en undersøgelse fastslås, at foranstaltningernes bortfald sandsynligvis vil medføre, at der fortsat eller igen vil finde dumping sted med deraf følgende skade. En undersøgelse genoptages ved foranstaltningernes udløb på Kommissionens initiativ eller på anmodning fremsat af eller på vegne af producenterne i Fællesskabet, og foranstaltningerne forbliver i kraft, indtil resultatet af en sådan undersøgelse foreligger.

[...]«

8. Grundforordningens artikel 13, der har overskriften »Omgåelse«, bestemmer:

»1. Antidumpingtold, der er indført i henhold til denne forordning, kan udvides til også at gælde for indførsel fra tredjelande af samme vare, uanset om denne er let ændret, eller indførsel af samme vare i let ændret stand fra det land, der er omfattet af foranstaltninger, eller dele deraf, når gældende foranstaltninger omgås. Antidumpingtold, der ikke er højere end den restantidumpingtold, der er indført i henhold til artikel 9, stk. 5, kan udvides til også at gælde for indførsel fra selskaber, der nyder fordel af individuelle toldsatser, i de lande, der er omfattet af foranstaltninger, når de gældende foranstaltninger omgås. Omgåelse defineres som en ændring i mønstret for handelen mellem tredjelande og Fællesskabet eller mellem individuelle selskaber i det land, der er omfattet af foranstaltninger, og Fællesskabet, som skyldes praksis, forarbejdning eller bearbejdning, for hvilken der ikke foreligger nogen tilstrækkelig gyldig grund eller økonomiske begrundelse ud over indførelsen af tolden, og hvor der foreligger beviser for skade eller for, at toldens afhjælpende virkninger undergraves med hensyn til priserne på og/eller mængderne af samme vare, samt hvor der foreligger bevis for dumping i forhold til de tidligere fastslåede normale værdier for samme eller lignende varer, om fornødent i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 2.

[...]

3. Undersøgelser i henhold til denne artikel iværksættes på Kommissionens initiativ eller på anmodning fra en medlemsstat eller enhver interesseret part på grundlag af tilstrækkelige beviser vedrørende de faktorer, der er omhandlet i stk. 1. Undersøgelserne iværksættes efter konsultationer i det rådgivende udvalg ved en forordning udstedt af Kommissionen, hvori det også kan pålægges toldmyndighederne at gøre indførslen til genstand for registrering i henhold til artikel 14, stk. 5, eller

at anmode om garantier. Undersøgelserne udføres af Kommissionen, som kan bistås af toldmyndighederne, og undersøgelserne afsluttes inden for ni måneder. Fremgår det af den endelige konstatering af de faktiske omstændigheder, at det er berettiget at udvide foranstaltningerne, vedtages dette af Rådet på forslag fra Kommissionen efter konsultation i det rådgivende udvalg. Forslaget vedtages af Rådet, medmindre dette ved simpelt flertal beslutter at forkaste forslaget inden for en frist på en måned, efter at Kommissionen har forelagt det. Udvidelsen gælder fra den dato, på hvilken der blev foretaget registrering i henhold til artikel 14, stk. 5, eller den dato, på hvilken der anmodedes om garantier. De relevante procedurebestemmelser i denne forordning finder med hensyn til indledning og gennemførelse af undersøgelser anvendelse på nærværende artikel.

[...]«

9. Grundforordningens artikel 14, stk. 5, har følgende ordlyd:

»Kommissionen kan efter konsultationer i det rådgivende udvalg pålægge toldmyndighederne at tage de nødvendige skridt til at registrere indførsel, således at der senere kan anvendes foranstaltninger mod denne indførsel fra datoen for en sådan registrering. Indførsel kan gøres til genstand for registrering på anmodning fra den pågældende erhvervsgren i Fællesskabet, hvis anmodningen herom indeholder tilstrækkelige beviser til at begrunde en sådan foranstaltning. Registrering indføres ved forordning, hvori det nærmere angives, hvad formålet er med foranstaltningen, og i påkommende tilfælde angives det anslåede beløb for den mulige fremtidige betalingsforpligtelse. Indførsel må ikke gøres til genstand for registrering i mere end ni måneder.«

B – *Antidumpingforordningerne om lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning*

10. Rådets forordning (EØF) nr. 3433/91 af 25. november 1991 [6] indførte en endelig antidumpingtold på importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, med oprindelse bl.a. i Kina.

11. Efter en undersøgelse af den mulige omgåelse af denne foranstaltning blev den endelige antidumpingtold ved Rådets forordning (EF) nr. 192/1999 af 25. januar 1999 [7] udvidet til at omfatte importen af samme tændere afsendt fra eller med oprindelse i Taiwan og importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, til genopfyldning, med oprindelse i Kina eller afsendt fra eller med oprindelse i Taiwan.

12. Rådets forordning (EF) nr. 1824/2001 af 12. september 2001 [8], og senere Rådets forordning (EF) nr. 1458/2007 af 10. december 2007 [9], opretholdt den endelige antidumpingtold, der var blevet indført ved forordning nr. 3433/91 og udvidet ved forordning nr. 192/1999.

6 — Forordning om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, med oprindelse i Japan, Den Kinesiske Folkerepublik, Republikken Korea og Thailand og om endelig opkrævning af den midlertidige antidumpingtold (EFT L 326, s. 1).

7 — Forordning om udvidelse af den endelige antidumpingtold, der indførtes ved forordning nr. 3433/91, på importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, med oprindelse i Folkerepublikken Kina, til også at omfatte import af visse engangslommetændere med fyrsten, til genopfyldning, med oprindelse i Folkerepublikken Kina eller afsendt fra eller med oprindelse i Taiwan, og import af lommetændere, ikke til genopfyldning, afsendt fra eller med oprindelse i Taiwan, og om afslutning af proceduren vedrørende importen af lommetændere, ikke til genopfyldning, afsendt fra Hongkong og Macao (EFT L 22, s. 1).

8 — Forordning om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, med oprindelse i Folkerepublikken Kina og afsendt fra eller med oprindelse i Taiwan og på importen af visse lommetændere med fyrsten, til genopfyldning, med oprindelse i Folkerepublikken Kina og afsendt fra eller med oprindelse i Taiwan (EFT L 248, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 155/2003 af 27.1.2003 (EFT L 25, s. 27).

9 — Forordning om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, med oprindelse i Folkerepublikken Kina og afsendt fra eller med oprindelse i Taiwan og på importen af visse lommetændere med fyrsten, til genopfyldning, med oprindelse i Folkerepublikken Kina og afsendt fra eller med oprindelse i Taiwan (EUT L 326, s. 1).

13. Da der ikke blev indgivet en anmodning om genoptagelse af undersøgelsen efter offentliggørelsen den 1. maj 2012 af en meddelelse om det forestående udløb af visse antidumpingforanstaltninger [10], udløb disse foranstaltninger den 13. december 2012.

14. Før foranstaltningernes udløb havde Kommissionen den 17. april 2012 på baggrund af en anmodning fra en producent i Den Europæiske Union i henhold til forordning (EU) nr. 548/2012 [11] indledt en undersøgelse af, hvorvidt der var sket omgåelse af de antidumpingforanstaltninger, der var indført over for importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, afsendt fra Vietnam.

15. Det fremgår af denne forordnings artikel 2, stk. 1, at medlemsstaternes toldmyndigheder i medfør af grundforordningens artikel 13, stk. 3, og artikel 14, stk. 5, skal tage de nødvendige skridt til registrering af den import, der er beskrevet i den nævnte forordnings artikel 1.

16. Ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1192/2012 af 12. december 2012 [12] blev denne registreringspligt bragt til ophør med virkning fra udløbet af antidumpingforanstaltningerne.

17. Den omtvistede forordning, der blev vedtaget efter afslutningen af den undersøgelse, som blev indledt ved forordning nr. 548/2012, foreskriver en udvidelse af de endelige antidumpingforanstaltninger, der blev indført ved forordning nr. 1548/2007. Den omtvistede forordnings artikel 1 bestemmer:

»1. Den endelige antidumpingtold, der indførtes ved artikel 1, stk. 2, i forordning [...] nr. 1458/2007, på importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, med oprindelse i Folkerepublikken Kina, udvides hermed til at omfatte importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, afsendt fra Vietnam, uanset om den er angivet med oprindelse i Vietnam eller ej, henhørende under KN-kode ex 9613 10 00.

2. Den ved stk. 1 i denne artikel udvidede told opkræves ved import fra Vietnam fra den 27. juni 2012 til den 13. december 2012, uanset om varen er angivet med oprindelse i Vietnam eller ej, der er registreret i overensstemmelse med artikel 2 i forordning [...] nr. 548/2012 og [grundforordningens] artikel 13, stk. 3, og artikel 14, stk. 5.

[...]«

II – **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

18. I perioden fra august til december 2012 frigav APEX, der er en international speditionsvirksomhed, 4 024 080 lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, afsendt fra Vietnam, til fri omsætning i Unionen.

19. Den 26. marts 2013 vedtog Hauptzollamt en importafgiftsafgørelse, hvorved den hos APEX foretog en efteropkrævning af antidumpingtold på 261 565,20 EUR i henhold til den omtvistede forordning.

10 — EUT C 127, s. 3.

11 — Forordning af 25.6.2012 om indledning af en undersøgelse af den mulige omgåelse af de antidumpingforanstaltninger, der indførtes ved forordning nr. 1458/2007 over for importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, med oprindelse i Folkerepublikken Kina, gennem import af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, afsendt fra Vietnam, uanset om varen er angivet med oprindelse i Vietnam eller ej, og om at gøre denne import til genstand for registrering (EUT L 165, s. 37).

12 — Forordning om ophør af registreringen af import af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, afsendt fra Vietnam, uanset om varen er angivet med oprindelse i Vietnam eller ej, der blev foreskrevet ved forordning nr. 548/2012 (EUT L 340, s. 37).

20. Den 15. april 2013 indgav APEX en administrativ klage over denne importafgiftsafgørelse. Da klagen blev afslået den 5. juni 2013, anlagde APEX sag ved Finanzgericht Hamburg den 5. juli 2013.

21. Finanzgericht Hamburg er i tvivl om, hvorvidt det er muligt at udvide den antidumpingtold, der er indført ved forordning nr. 1458/2007, idet denne forordning ikke længere var i kraft på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede forordning, og idet antidumpingforanstaltningen derfor var udløbet.

22. Dels spørger Finanzgericht Hamburg, om det kan udledes af grundforordningens artikel 13, stk. 1, der foreskriver muligheden for at udvide antidumpingtolden, »når *gældende* foranstaltninger omgås« [13], at en antidumpingforanstaltning kun kan udvides, såfremt den er i kraft. Finanzgericht Hamburg har anført, at overvejelser vedrørende opbygningen af og formålet med antidumpingforanstaltninger endvidere kunne tale for denne fortolkning. Indførelsen af antidumpingtold udgør således ikke en sanktion mod en tidligere adfærd, men en foranstaltning til forsvar og beskyttelse mod illoyal konkurrence som følge af en dumpingpraksis, der har til formål at forhindre denne dumpingimport eller at gøre den økonomisk uinteressant. Dette formål kan imidlertid ikke opfyldes, hvis der indføres antidumpingforanstaltninger for en periode, der ligger forud for det tidspunkt, hvor den forordning, hvorved foranstaltningerne blev indført, blev vedtaget.

23. Dels har Finanzgericht Hamburg anført, at udtrykket »når gældende foranstaltninger omgås«, for så vidt som det kan tillægges tilbagevirkende kraft, endvidere kan forstås således, at det ikke vedrører tidspunktet for vedtagelsen af forordningen om udvidelse, men den periode, hvori udvidelsen er gældende. Det formål om effektivitet, der forfølges ved antiomgåelsesforanstaltninger, bekræfter denne analyse, fordi det eneste afgørende er at fastslå, at de materielle betingelser for udvidelsen er opfyldt, uanset hvornår den forordning, der fastsætter disse foranstaltninger, er vedtaget. En forordning om udvidelse har derfor en accessorisk karakter i forhold til de oprindelige antidumpingforanstaltninger, hvilket kan forstås således, at grundforordningens artikel 13 ikke fastsætter nogen tidsfrist for, hvornår en sådan forordning skal vedtages.

24. Da Finanzgericht Hamburg er i tvivl med hensyn til disse to opfattelser, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er [den omtvistede forordning] ugyldig, fordi den antidumpingtold, der indførtes ved forordning [...] nr. 1458/2007, og hvis udvidelse skulle fastsættes, på tidspunktet for vedtagelsen af [den omtvistede forordning] allerede var udløbet?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende: Er [den omtvistede forordning] ugyldig, fordi der ikke kan fastslås en omgåelse som omhandlet i [grundforordningens] artikel 13, stk. 1, [...] af den foranstaltning, der blev fastsat ved forordning [...] nr. 1458/2007 [...]?«

III – **Min analyse**

25. Jeg vil begrænse min analyse til det første spørgsmål, der alene rejser en ikke tidligere behandlet juridisk problemstilling, som gør det nødvendigt at foretage en grundig undersøgelse, mens elementer af besvarelsen af det andet spørgsmål kan findes i Domstolens praksis, og navnlig i dommen i sagen Simon, Evers & Co. [14].

13 — Min fremhævelse.

14 — C-21/13, EU:C:2014:2154.

26. Med henblik på at afgrænse det første spørgsmål vil jeg erindre om, at selv om grundforordningens artikel 10, stk. 1, knæsætter princippet om, at antidumpingforanstaltninger kun kan anvendes på varer, der overgår til fri omsætning efter det tidspunkt, hvor de afgørelser, der indfører en midlertidig eller endelig told, træder i kraft, fastsætter flere bestemmelser i denne forordning [15] imidlertid en udtrykkelig undtagelse til dette princip om forbud mod tilbagevirkende kraft og foreskriver navnlig, at antidumpingforanstaltningerne kan anvendes på varer, der overgår til fri omsætning før det tidspunkt, hvor afgørelsen træder i kraft, under forudsætning af, at de er blevet registreret i henhold til den nævnte forordnings artikel 14, stk. 5. Det følger således af grundforordningens artikel 13, stk. 3, at mekanismen for registrering af import, der har til formål at opkræve antidumpingtold med tilbagevirkende kraft, finder anvendelse i de tilfælde, hvor der indledes en undersøgelse af, om der foreligger omgåelse.

27. Da grundforordningen anerkender muligheden for, at foranstaltninger, der udvider en antidumpingtold, kan have tilbagevirkende kraft, når der foreligger et tilfælde af omgåelse af denne told, er det spørgsmål, der opstår, derfor ikke, om en udvidet antidumpingtold kan opkræves med tilbagevirkende kraft, men om en afgørelse om udvidelse kan vedtages, når denne told ikke længere er gældende, alene med det formål at gøre det muligt at opkræve den udvidede told med tilbagevirkende kraft for perioden mellem det tidspunkt, hvor registreringen af importen blev obligatorisk, og det tidspunkt, hvor den oprindelige told udløb.

28. Efter min opfattelse skal dette spørgsmål besvares bekræftende.

29. Jeg kan ikke i grundforordningen finde nogen bestemmelser, der forbyder en sådan praksis.

30. Det er således ikke min opfattelse, at denne forordnings artikel 13, stk. 1, hvoraf fremgår, at »[a]ntidumpingtold [...] kan udvides [...], når *gældende* foranstaltninger omgås« [16], skal forstås således, at den forbyder vedtagelsen af en forordning om udvidelse, når de oprindelige foranstaltninger ikke længere er »gældende«. En læsning af denne bestemmelse, der har til formål at fastsætte de materielle betingelser for at vedtage afgørelser om udvidelse af antidumpingtold, når der er sket en omgåelse, giver ikke grundlag for at antage, at EU-lovgiver har ønsket klart at tage stilling til, hvornår en afgørelse om udvidelse kan vedtages. Selv om det antages, at reglerne for anvendelsen af udvidede antidumpingforanstaltninger i tidsmæssig henseende må anses for afgørende, kan grundforordningens artikel 13, stk. 1, efter min opfattelse endvidere kun betyde, at den periode, hvori foranstaltninger om udvidelse af en endelig antidumpingtold finder anvendelse, ikke kan overstige den periode, hvori denne told er gældende. Jeg bemærker i denne forbindelse, dels at det eneste krav med hensyn til frister, der følger af grundforordningens artikel 13, er, at undersøgelsen af, om der er sket en omgåelse af antidumpingforanstaltninger, skal afsluttes inden for ni måneder, efter at den er blevet indledt [17], dels at afgørelsen om at udvide foranstaltningerne skal vedtages, »[når] det af den *endelige* konstatering af de faktiske omstændigheder« [18] fremgår, at det er berettiget at udvide foranstaltningerne. Selv om de faktiske omstændigheder først må anses for endeligt konstaterede, når tolden er udløbet, bør EU-institutionerne følgelig udelukkende kunne vedtage en forordning om udvidelse under forudsætning af, at fristen på ni måneder er overholdt.

31. En fortolkning af grundforordningens artikel 13, der alene er baseret på en analyse af bestemmelsens ordlyd, gør det således ikke muligt at udelukke muligheden for at beslutte, at en oprindelig antidumpingforanstaltning skal udvides med tilbagevirkende kraft, efter at denne foranstaltning er udløbet.

15 — Der er tale om artikel 10, stk. 2, 4 og 5, artikel 11, stk. 4, artikel 12, stk. 5, og artikel 13, stk. 3.

16 — Min fremhævelse.

17 — Stk. 3.

18 — Ibidem. Min fremhævelse.

32. Uden at modsige denne analyse synes grundforordningens formål og generelle opbygning efter min opfattelse at støtte og bekræfte, at denne forordning alene opstiller et krav om, at de foranstaltninger, hvorved en antidumpingtold udvides, ikke fortsætter, efter at denne told er udløbet.

33. For det første giver den omstændighed, at antiomgåelsesforanstaltninger har en accessorisk karakter, således som det fremgår af grundforordningens opbygning i almindelighed og af opbygningen af denne forordnings artikel 13 i særdeleshed, ikke anledning til at antage, at det er forbudt at vedtage en forordning om udvidelse af en antidumpingtold med tilbagevirkende kraft, efter at en sådan told er udløbet.

34. Som Domstolen fastslog i Paltrade-dommen [19], har en forordning om udvidelse af en endelig antidumpingtold i henhold til formålet med og opbygningen af grundforordningen, navnlig udtrykt i 19. betragtning hertil og i artikel 13, kun accessorisk karakter i forhold til den første retsakt, som indfører denne told [20]. Dette princip om accessorisk karakter, der regulerer vedtagelsen af foranstaltninger om udvidelse af antidumpingtold, følger reelt af selve definitionen af omgåelse. Det fremgår nemlig af grundforordningens artikel 13, stk. 1, tredje punktum, at eksistensen af en antidumpingforanstaltning indgår i definitionen af de omstændigheder, der udgør omgåelse, idet bestemmelsen forudsætter en ændring i mønstret for handelen mellem tredjelande og Unionen, der dels skyldes praksis, forarbejdning eller bearbejdning, for hvilken der ikke foreligger nogen tilstrækkelig gyldig grund eller økonomiske begrundelse ud over indførelsen af tolden, dels undergraver toldens afhjælpende virkninger.

35. Princippet om den accessoriske karakter fører således kun til, at hovedforanstaltningen og antiomgåelsesforanstaltningen nødvendigvis må eksistere samtidig, idet antiomgåelsesforanstaltningen ikke fortsat kan bestå, efter at hovedforanstaltningen er udløbet. Denne nødvendige forbindelse mellem hovedforanstaltningen og antiomgåelsesforanstaltningen indebærer imidlertid på ingen måde, at den afgørelse, hvorved den anden foranstaltning besluttes, skal træffes, mens den første er gældende, eftersom det ifølge grundforordningen, der foreskriver muligheden for at give en antiomgåelsesforanstaltning virkning med tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor registreringen af importen blev obligatorisk, er muligt at anvende denne foranstaltning i den periode, hvor den oprindelige foranstaltning er gældende, selv om afgørelsen vedtages og offentliggøres, efter at denne periode er udløbet.

36. For det andet ville det formål om effektivitet, der forfølges ved de foranstaltninger, der har til formål at modvirke omgåelsen, blive bragt i fare, såfremt det måtte blive fastslået, at en forordning om udvidelse af en antidumpingtold ikke kan vedtages, efter at denne told er udløbet.

37. Som Rådet og Kommissionen med rette har anført, var det nemlig muligt forsætligt at omgå antidumpingtolden i de sidste måneder, hvor den var gældende, i de tilfælde, hvor en for sent indledt undersøgelse af, om der eventuel var sket en omgåelse, ville gøre det usandsynligt at vedtage en forordning om udvidelse, inden den nævnte told udløb.

38. Det bemærkes i denne forbindelse, at Domstolen i Paltrade-dommen [21] efter at have fastslået, at en forordning om udvidelse af en antidumpingtold har som eneste formål at sikre dennes effektivitet og at forhindre dens omgåelse [22], fastslog, at forpligtelsen til registrering af den pågældende import, særskilt i forbindelse med omgåelse, ligeledes havde til formål at sikre de udvidede endelige foranstaltningers effektivitet ved at gøre det muligt at pålægge told med tilbagevirkende kraft for at forhindre, at de endelige foranstaltninger, der skulle anvendes, ville miste deres effektive virkning [23].

19 — C-667/11, EU:C:2013:368.

20 — Præmis 28.

21 — C-667/11, EU:C:2013:368.

22 — Præmis 28.

23 — Præmis 29.

39. Uanset hvornår forordningen om udvidelse af antidumpingtolden blev vedtaget, har den midlertidige foranstaltning, som forpligtelsen til at registrere importen i tilfælde af omgåelse udgør, altid til formål at bevare muligheden for at udvide den oprindelige antidumpingtold med tilbagevirkende kraft for at forhindre, at virkningen af denne told undergraves som følge af den foretagne import, særligt i forbindelse med en undersøgelse af, om der foreligger omgåelse. Det bemærkes i denne forbindelse, at en antidumpingtold ikke er en told, der varierer i intensitet over tid. I stedet for gradvis at mindskes i den periode, hvori den finder anvendelse, forbliver tolden gældende, så længe den ikke er udløbet. APEX' argument om, at en udvidelse af antidumpingforanstaltningerne, der udelukkende har tilbagevirkende kraft, ikke har til formål at beskytte virkningerne af den senere foranstaltning mod omgåelse i undersøgelsesperioden, men blot udgør en fjernelse af de importerende virksomheders fortjeneste, forekommer endvidere efter min opfattelse ubegrundet. Selv om en sådan antidumpingtold kun besluttes med virkning for tidligere forhold, har den til formål at forhindre, at den nævnte told neutraliseres gennem omgåelseshandlinger. Hvis en sådan udvidelse ikke var mulig, ville det give skrupelløse aktører en nem omgåelsesmulighed, uden at de ville risikere at blive pålagt en antidumpingtold i de sidste måneder, hvor denne told ville finde anvendelse.

40. Jeg bemærker, at det efter min opfattelse ikke kan udledes af den formulering, der er anvendt i Paltrade-dommen [24], hvorefter forpligtelsen til registrering har til formål at beskytte effektiviteten af de endelige foranstaltninger, »der skal anvendes« [25], at det på tidspunktet for vedtagelsen af forordningen om udvidelse kræves, at foranstaltningerne skal anvendes fremover, hvilket indebærer et forbud mod, at en antidumpingtold udvides udelukkende med tilbagevirkende kraft. Efter min opfattelse tog Domstolen stilling til den situation, der forelå, da Kommissionen besluttede at pålægge toldmyndighederne at registrere importen. På dette tidspunkt var antidumpingtolden, hvis anvendelsesområde kunne udvides ved en forordning om udvidelse, allerede gældende, mens foranstaltningen om udvidelse af denne told endnu ikke var blevet besluttet og derfor »skulle anvendes« fremover. Denne formulering afspejles i øvrigt direkte i ordlyden af grundforordningens artikel 14, stk. 5, hvorefter Kommissionen kan kræve en registrering af import, »således *at der senere kan anvendes* foranstaltninger mod denne indførsel fra datoen for en sådan registrering« [26]. Endelig er den nævnte formulering blot udtryk for en selvfølgelighed. Såfremt det viser sig, at en beskyttelsesforanstaltning ikke er nødvendig, og at antidumpingproceduren afsluttes uden vedtagelse af foranstaltninger, kan der ikke opkræves told af den import, der er genstand for registrering.

41. For det tredje indebærer princippet om, at indførelsen af antidumpingtold ikke udgør en sanktion mod en tidligere adfærd, men en foranstaltning til forsvar og beskyttelse mod illoyal konkurrence som følge af dumpingpraksis, ikke, at opkrævningen af en udvidet antidumpingtold af den import, der er genstand for registrering, er betinget af, at der vedtages en antidumpingforanstaltning, der har virkning fremover. Domstolen har af det princip, der er opstillet i dommen i sagen Industrie des poudres sphériques mod Rådet [27], udelukkende udledt, at det var nødvendigt at foretage en undersøgelse på grundlag af oplysninger, der var så aktuelle som mulige, for at kunne fastsætte antidumpingtold, som var egnet til at beskytte fællesskabsindustrien mod dumpingpraksis [28]. Selv om princippet således påvirker valget af, hvilken periode, der skal gøres til genstand for en undersøgelse vedrørende den mulige omgåelse af en antidumpingforanstaltning, medfører det nævnte princip imidlertid ikke en forkortelse af den maksimale frist på ni måneder, som EU-institutionerne har til at afslutte undersøgelsen og til i givet fald at udvide de endelige antidumpingforanstaltninger.

24 — C-667/11, EU:C:2013:368.

25 — Præmis 29.

26 — Min fremhævelse.

27 — C-458/98 P, EU:C:2000:531, præmis 91. Jf. ligeledes Den Europæiske Unions Rets domme Brosmann Footwear (HK) m.fl. mod Rådet (T-401/06, EU:T:2010:67, præmis 198), Zhejiang Aokang Shoes mod Rådet (T-407/06 og T-408/06, EU:T:2010:68, præmis 155), Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory mod Rådet (T-409/06, EU:T:2010:69, præmis 157) og Foshan City Nanhai Golden Step Industrial mod Rådet (T-410/06, EU:T:2010:70, præmis 133).

28 — Dom Industrie des poudres sphériques mod Rådet (C-458/98 P, EU:C:2000:531, præmis 92).

42. For det fjerde følger den fortolkning, hvorefter en forordning om udvidelse af en antidumpingtold ikke kan vedtages efter udløbet af den nævnte told, ikke af den systematiske sammenhæng med den genoptagelsesprocedure, der er fastsat i grundforordningens artikel 11, stk. 2-4, og af den procedure vedrørende en mulig omgåelse, der er fastsat i denne forordnings artikel 13.

43. Det er korrekt, at der generelt kan opstå flere vekselvirkninger mellem de oprindelige foranstaltninger og antiomgåelsesforanstaltningerne. Når en hovedforanstaltning og en antiomgåelsesforanstaltning er gældende, giver frygten for de forudseelige konsekvenser af, at hovedforanstaltningen ophæves, ændres eller udløber, anledning til også at tage hensyn til de forudseelige konsekvenser af, at antiomgåelsesforanstaltningen opretholdes eller ophæves [29]. Dette er i øvrigt den almindelige praksis, som EU-institutionerne følger [30].

44. Denne situation må imidlertid ikke sammenblandes med den situation, hvor der foregår en undersøgelse af, om der eventuelt foreligger omgåelse, til trods for at antidumpingforanstaltningerne snart udløber.

45. Såfremt der på Kommissionens initiativ eller på anmodning fra en producent i Unionen kan indledes en genoptagelsesprocedure i den situation, hvor en endelig antidumpingtold snart udløber, idet det bemærkes, at den foranstaltning, der indfører tolden, i henhold til grundforordningens artikel 11, stk. 2, forbliver i kraft, indtil resultatet af genoptagelsen foreligger, kan den omstændighed, at Kommissionen ikke har udnyttet muligheden for at begære genoptagelse, ikke fratage EU-institutionerne muligheden for om end med tilbagevirkende kraft at udvide en gældende antidumpingtold.

46. De vurderinger, som EU-institutionerne foretager i forbindelse med en genoptagelsesprocedure vedrørende en antidumpingforanstaltning, der udløber, adskiller sig fra de vurderinger, som de foretager, når der indledes en undersøgelse vedrørende en mulig omgåelse af denne foranstaltning.

47. Det følger af grundforordningens artikel 11, stk. 2, første punktum, at opretholdelsen af en antidumpingforanstaltning ud over det tidspunkt, hvor den normalt udløber, alene er mulig, når det som led i en genoptagelsesprocedure fastslås, at der består en sammenhæng mellem antidumpingforanstaltningens udløb, på den ene side, og den omstændighed, at dumpingen og skaden vil fortsætte eller igen finde sted, på den anden side.

29 — Jf. i denne retning W. Müller, N. Khan og T. Scharf, *EC and WTO Anti-Dumping Law*, 2. udgave, Oxford University Press, 2009, nr. 13.70, s. 597.

30 — Jf. bl.a. Rådets forordning (EF) nr. 654/2008 af 29.4.2008 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af cumarin med oprindelse i Folkerepublikken Kina, udvidet til også at omfatte import af cumarin afsendt fra Indien, Thailand, Indonesien og Malaysia, og uanset om varen er angivet med oprindelse i Indien, Thailand, Indonesien eller Malaysia eller ej, efter en udløbsundersøgelse i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning (EF) nr. 384/96 (EUT L 183, s. 1), Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 102/2012 af 27.1.2012 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af tovværk og kabler af stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina og Ukraine, som blev udvidet til at omfatte importen af tovværk og kabler af stål afsendt fra Marokko, Moldova og Republikken Korea, uanset om varen er angivet med oprindelse i de lande, efter en udløbsundersøgelse i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1225/2009 og om afslutning af udløbsundersøgelsen vedrørende importen af tovværk og kabler af stål med oprindelse i Sydafrika i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1225/2009 (EUT L 36, s. 1) og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/519 af 26.3.2015 om indførelse af en endelig antidumpingtold på importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern eller stål med oprindelse i Folkerepublikken Kina, som udvidet til også at omfatte importen af visse skruer, bolte, møtrikker og lignende varer af jern eller stål afsendt fra Malaysia, uanset om varen er angivet med oprindelse i Malaysia, efter en udløbsundersøgelse i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1225/2009 (EUT L 82, s. 78). I den sidstnævnte gennemførelsesforordning konstateres i lighed med forordning nr. 654/2008, at eksistensen af en omgåelsespraksis udgør en indikator for sandsynligheden af, at dumping igen vil finde sted vedrørende import fra Kina (jf. 54. betragtning til gennemførelsesforordning nr. 2015/519).

48. Den vurdering, som Kommissionen foretager inden for rammerne af en genoptagelsesprocedure, støttes ikke blot på en bagudrettet analyse af udviklingen i situationen fra indførelsen af den oprindelige endelige foranstaltning, men ligeledes på »en fremadrettet analyse af den sandsynlige udvikling i situationen fra vedtagelsen af den fornyede undersøgelse for at vurdere de sandsynlige virkninger af en ophævelse eller en ændring af nævnte foranstaltning« [31]. Opretholdelsen af en antidumpingforanstaltning afhænger således af resultatet af vurderingen af, hvilke konsekvenser foranstaltningens udløb har.

49. Undersøgelsen af, om der eventuelt foreligger omgåelse af en antidumpingtold, omfatter derimod ikke nødvendigvis et fremadrettet element, idet det afgørende ikke er at fastslå sandsynligheden for, at dumpingen og skaden vil fortsætte eller finde sted igen, når den omgåede antidumpingforanstaltning udløber, men om der faktisk foreligger en omgåelse af denne foranstaltning, bl.a. ved hjælp af samleprocesser.

50. Da behovet for at opretholde en oprindelig antidumpingforanstaltning og behovet for at udvide denne foranstaltning som følge af, at den er blevet omgået, er genstand for separate vurderinger, der vedrører forskellige perioder, kan Kommissionen med rette, og uden at dette kan modsiges, fastslå, at den ikke råder over beviser, der kan godtgøre, at udløbet af den gældende antidumpingforanstaltning vil medføre, at der fortsat eller igen vil finde dumping sted med deraf følgende skade, og at den derimod råder over tilstrækkelige beviser til at godtgøre, at denne foranstaltning bliver omgået.

51. For det femte er det efter min opfattelse ikke i overensstemmelse med kravene om god forvaltningsskik at forbyde vedtagelsen af en forordning om udvidelse af en antidumpingforanstaltning, efter at denne told er udløbet, selv om det er konstateret, at der foreligger en omgåelse af eksisterende foranstaltninger. Det giver nemlig ikke nogen mening at give den part, der gør opmærksom på, at der foreligger omgåelse, og anmoder Kommissionen om at indlede en undersøgelse, processuelle rettigheder, såfremt EU-institutionerne efter undersøgelsens afslutning, der ganske vist er gennemført inden for de frister, der er fastsat i grundforordningen, ikke kan vedtage nogen foranstaltninger for at modvirke omgåelsen, til trods for, at disse institutioner har fastslået, at der foreligger en sådan omgåelsespraksis, og at klagen således er begrundet.

52. I hovedsagen blev der ved forordning nr. 1458/2007 indført en endelig antidumpingtold på import af de pågældende varer med oprindelse i Kina indtil den 13. december 2012. Den 25. juni 2012, dvs. før denne foranstaltning udløb, blev der ved forordning nr. 548/2012 indledt en undersøgelse af, om forordningen eventuelt blev omgået, og indført en forpligtelse til registrering af de pågældende varer afsendt fra Vietnam.

53. Efter at det var blevet fastslået, at der forelå en omgåelse, foreskrev den omtvistede forordning, der blev vedtaget den 18. marts 2013, en udvidelse af den endelige antidumpingtold, der var blevet indført ved forordning nr. 1458/2007 på import af de pågældende varer afsendt fra Vietnam, uanset om varen var angivet med oprindelse i denne stat eller ej.

54. Undersøgelsen om omgåelse blev indledt på anmodning fra en producent i Unionen, der blev indgivet den 17. april 2012, dvs. før offentliggørelsen den 1. maj 2012 af meddelelsen om det forestående udløb af visse antidumpingforanstaltninger. Undersøgelsen vedrørte perioden fra den 1. januar 2008 til den31. marts 2012.

55. Såfremt den omtvistede forordning skulle have været vedtaget, før den oprindelige foranstaltning udløb, dvs. før den 13. december 2012, skulle Kommissionen nødvendigvis have afsluttet sin undersøgelse før udløbet af den frist på ni måneder, der er fastast i grundforordningens artikel 13, stk. 3. Det er efter min opfattelse endvidere ikke logisk og konsekvent at mene, at denne forordning

31 — Jf. dom Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, præmis 55).

gyldigt kunne vedtages indtil før midnat den 13. december 2012, og ikke på et senere tidspunkt, selv om det måtte ske før udløbet af fristen på ni måneder. Hvorledes kan den blotte omstændighed, at foranstaltningen fortsat finder anvendelse om end for en kort periode, begrunde vedtagelsen af en forordning om udvidelse, der derimod rammes af ugyldighed den 14. december 2012, kl. 00:00? Er det nødvendigt at gå endnu længere og kræve, at Rådet vedtager foranstaltningen om udvidelse af antidumpingtolden med tilbagevirkende kraft inden for en minimumsfrist, før den nævnte told udløber? Er det endda nødvendigt at gå endnu længere, således at en udvidelse af antidumpingforanstaltningen, selv om det ganske vist drejer sig om at modvirke en tidligere konstateret omgåelsespraksis, gøres betinget af, at denne foranstaltning opretholdes fremover, efter at genoptagelsesproceduren er afsluttet? Udviklingen i retspraksis af en sådan frist eller af et krav om, at den oprindelige foranstaltning skal fortsætte, vil være ensbetydende med at tilføje betingelser til grundforordningen, som den åbenbart ikke indeholder. Denne forordning forpligter heller ikke EU-institutionerne til i den særlige situation, hvor der har udviklet sig en praksis, der må anses for omfattet definitionen af omgåelse, før udløbet af den periode, hvor en antidumpingtold finder anvendelse, at reagere over for denne praksis ved at indlede en ny antidumpingprocedure i stedet for at fortsætte den procedure, der specifikt er foreskrevet til dette formål i den nævnte forordnings artikel 13.

56. Af disse grunde mener jeg, at gennemgangen af den forelæggende rets første spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den omtvistede forordning.

IV – **Forslag til afgørelse**

57. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første spørgsmål, som Finanzgericht Hamburg har forelagt, med, at en gennemgang af dette spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 260/2013 af 18. marts 2013 om udvidelse af den endelige antidumpingtold, der indførtes ved forordning (EF) nr. 1458/2007, på importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, med oprindelse i Folkerepublikken Kina, til at omfatte importen af lommetændere med fyrsten, med gas som brændstof, ikke til genopfyldning, afsendt fra Den Socialistiske Republik Vietnam, uanset om den er angivet med oprindelse i Den Socialistiske Republik Vietnam eller ej.