Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 16. Juli 2015 [1]

Rechtssache C-371/14

APEX GmbH Internationale Spedition
gegen
Hauptzollamt Hamburg-Stadt

(Vorabentscheidungsersuchen des Finanzgerichts Hamburg [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Handelspolitik — Antidumpingzölle — Durchführungsverordnung (EU) Nr. 260/2013 — Einfuhrerzeugnisse mit Ursprung in China — Einfuhr aus Vietnam versandter gleicher Erzeugnisse — Umgehung — Rückwirkende Ausweitung der Antidumpingzölle, die nach dem Auslaufen dieser Zölle beschlossen wurde — Gültigkeit“

1. Kann ein endgültiger Antidumpingzoll auf Einfuhren mit Ursprung in einem Drittstaat im Fall einer Umgehung durch eine nach dem Außerkrafttreten dieses Zolls erlassene Verordnung rückwirkend auf Einfuhren aus einem anderen Drittstaat ausgeweitet werden?

2. Das ist die Grundsatzfrage, die das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen aufwirft, das die Gültigkeit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 260/2013 des Rates vom 18. März 2013 zur Ausweitung des mit der Verordnung (EG) Nr. 1458/2007 eingeführten Antidumpingzolls auf Einfuhren nicht nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas mit Ursprung in der Volksrepublik China auf aus der Sozialistischen Republik Vietnam versandte nicht nachfüllbare Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas, ob als Ursprungserzeugnis Vietnams angemeldet oder nicht [2], nach Abschluss einer Umgehungsuntersuchung im Sinne von Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 1225/2009 des Rates vom 30. November 2009 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern [3] betrifft.

3. Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der APEX GmbH Internationale Spedition [4] und dem Hauptzollamt Hamburg-Stadt [5] über Antidumpingzölle, die von APEX wegen im Jahr 2012 getätigter Einfuhren rückwirkend verlangt werden.

4. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich die Gründe erläutern, aus denen ich dem Gerichtshof vorschlage, zu antworten, dass die Prüfung der ersten vom Finanzgericht Hamburg (Deutschland) gestellten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der streitigen Verordnung berühren könnte.

1 — Originalsprache: Französisch.
2 — ABl. L 82, S. 10, im Folgenden: streitige Verordnung.
3 — ABl. L 343, S. 51, berichtigt im ABl. 2010, L 7, S. 22, und im ABl. 2015, L 45, S. 22, im Folgenden: Grundverordnung.
4 — Im Folgenden: APEX.
5 — Im Folgenden: Hauptzollamt.

I – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Grundverordnung*

5. Im 16. Erwägungsgrund der Grundverordnung heißt es:

„Soweit angemessen, ist es erforderlich, die rückwirkende Erhebung vorläufiger Zölle vorzusehen und festzulegen, welche Umstände die rückwirkende Erhebung von Zöllen auslösen können, um ein Unterlaufen der einzuführenden endgültigen Maßnahmen zu verhindern. …“

6. Art. 10 („Rückwirkung“) dieser Verordnung bestimmt in Abs. 1:

„Vorläufige Maßnahmen und endgültige Antidumpingzölle werden nur auf Waren angewendet, die nach dem Zeitpunkt, zu dem der gemäß Artikel 7 Absatz 1 bzw. Artikel 9 Absatz 4 gefasste Beschluss in Kraft tritt, in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden, vorbehaltlich der in dieser Verordnung genannten Ausnahmen.“

7. Art. 11 Abs. 2 dieser Verordnung lautet:

„Eine endgültige Antidumpingmaßnahme tritt fünf Jahre nach ihrer Einführung oder fünf Jahre nach dem Datum des Abschlusses der letzten Überprüfung außer Kraft, die sowohl das Dumping als auch die Schädigung betraf, außer wenn in einer Überprüfung festgestellt wird, dass das Dumping und die Schädigung bei einem Auslaufen der Maßnahme wahrscheinlich anhalten oder erneut auftreten würden. Eine solche Überprüfung bei Auslaufen der Maßnahme wird von der Kommission von Amts wegen oder auf einen von den Gemeinschaftsherstellern oder in deren Namen gestellten Antrag hin eingeleitet, und die Maßnahme bleibt bis zum Abschluss einer solchen Überprüfung in Kraft.

…“

8. Art. 13 („Umgehung“) der Grundverordnung sieht vor:

„(1) Die gemäß dieser Verordnung eingeführten Antidumpingzölle können auf die Einfuhren der gleichartigen Ware aus Drittländern, geringfügig verändert oder nicht, auf die Einfuhren der geringfügig veränderten gleichartigen Ware aus dem von Maßnahmen betroffenen Land oder auf die Einfuhren von Teilen dieser Ware ausgeweitet werden, wenn eine Umgehung der geltenden Maßnahmen stattfindet. Antidumpingzölle, die den gemäß Artikel 9 Absatz 5 eingeführten residualen Antidumpingzoll nicht übersteigen, können auf die Einfuhren von Unternehmen in den von Maßnahmen betroffenen Ländern, für die ein unternehmensspezifischer Zoll gilt, ausgeweitet werden, wenn eine Umgehung der geltenden Maßnahmen stattfindet. Die Umgehung wird als eine Veränderung des Handelsgefüges zwischen den Drittländern und der Gemeinschaft oder zwischen einzelnen Unternehmen in dem von Maßnahmen betroffenen Land und der Gemeinschaft definiert, die sich aus einer Praxis, einem Fertigungsprozess oder einer Arbeit ergibt, für die es außer der Einführung des Zolls keine hinreichende Begründung oder wirtschaftliche Rechtfertigung gibt, und wenn Beweise für eine Schädigung oder dafür vorliegen, dass die Abhilfewirkung des Zolls im Hinblick auf die Preise und/oder Mengen der gleichartigen Ware untergraben wird, und wenn erforderlichenfalls im Einklang mit Artikel 2 ermittelte Beweise für Dumping im Verhältnis zu den Normalwerten, die für die gleichartige Ware vorher festgestellt wurden, vorliegen.

…

(3) Untersuchungen werden nach Maßgabe dieses Artikels auf Initiative der Kommission oder auf Antrag eines Mitgliedstaats oder jeder anderen interessierten Partei eingeleitet, wenn der Antrag ausreichende Beweise für die in Absatz 1 genannten Faktoren enthält. Die Einleitung erfolgt nach Konsultationen im Beratenden Ausschuss durch eine Verordnung der Kommission, in der gleichzeitig den Zollbehörden Anweisung gegeben werden kann, die Einfuhren gemäß Artikel 14 Absatz 5 zollamtlich zu erfassen oder Sicherheitsleistungen zu verlangen. Die Untersuchungen werden von der Kommission durchgeführt, die von den Zollbehörden unterstützt werden kann, und innerhalb von neun Monaten abgeschlossen. Rechtfertigen die endgültig ermittelten Tatsachen die Ausweitung der Maßnahmen, wird diese Ausweitung vom Rat auf Vorschlag der Kommission nach Konsultationen im Beratenden Ausschuss eingeführt. Der Vorschlag wird vom Rat angenommen, es sei denn, der Rat beschließt innerhalb eines Monats nach dessen Vorlage durch die Kommission mit einfacher Mehrheit, den Vorschlag abzulehnen. Die Ausweitung gilt ab dem Zeitpunkt, zu dem die Einfuhren gemäß Artikel 14 Absatz 5 zollamtlich erfasst wurden oder zu dem Sicherheiten verlangt wurden. Die einschlägigen Verfahrensbestimmungen dieser Verordnung zur Einleitung und Durchführung von Untersuchungen finden Anwendung.

…“

9. In Art. 14 Abs. 5 der Grundverordnung heißt es:

„Die Kommission kann nach Konsultationen im Beratenden Ausschuss die Zollbehörden anweisen, geeignete Schritte zu unternehmen, um die Einfuhren zollamtlich zu erfassen, so dass in der Folge Maßnahmen gegenüber diesen Einfuhren vom Zeitpunkt dieser zollamtlichen Erfassung an eingeführt werden können. Die zollamtliche Erfassung der Einfuhren kann auf einen Antrag des Wirtschaftszweigs der Gemeinschaft vorgenommen werden, der ausreichende Beweise für die Rechtfertigung dieser Maßnahme enthält. Die zollamtliche Erfassung wird durch eine Verordnung eingeführt, in der der Zweck dieser Erfassung und, soweit angemessen, der geschätzte Betrag der möglichen zukünftigen Zollschuld angegeben werden. Die Einfuhren dürfen nicht länger als neun Monate zollamtlich erfasst werden.“

B – *Antidumpingverordnungen bezüglich nicht nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas*

10. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 3433/91 des Rates vom 25. November 1991[6] wurde ein endgültiger Antidumpingzoll auf die Einfuhren von nicht nachfüllbaren Taschenfeuerzeugen mit Feuerstein für Gas mit Ursprung u. a. in China eingeführt.

11. Im Anschluss an eine Untersuchung betreffend die mögliche Umgehung der Maßnahme wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 192/1999 des Rates vom 25. Januar 1999[7] der endgültige Antidumpingzoll auf die Einfuhren identischer Feuerzeuge, versandt über oder mit Ursprung in Taiwan, und auf die Einfuhren nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas mit Ursprung in China oder versandt über oder mit Ursprung in Taiwan ausgeweitet.

6 — Verordnung zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von nicht nachfüllbaren Taschenfeuerzeugen mit Feuerstein für Gas mit Ursprung in Japan, der Volksrepublik China, der Republik Korea und Thailand und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls (ABl. L 326, S. 1).

7 — Verordnung zur Ausweitung des mit der Verordnung Nr. 3433/91 eingeführten endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von nicht nachfüllbaren Taschenfeuerzeugen mit Feuerstein für Gas mit Ursprung in der Volksrepublik China, auf die Einfuhren bestimmter nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein mit Ursprung in der Volksrepublik China, oder versandt über oder mit Ursprung in Taiwan und auf die Einfuhren nicht nachfüllbarer Feuerzeuge, versandt über oder mit Ursprung in Taiwan, und zur Einstellung des Verfahrens betreffend die Einfuhren nicht nachfüllbarer Feuerzeuge, die über Hongkong und Macao versandt werden (ABl. L 22, S. 1).

12. Durch die Verordnung (EG) Nr. 1824/2001 des Rates vom 12. September 2001 [8] und dann die Verordnung (EG) Nr. 1458/2007 des Rates vom 10. Dezember 2007 [9] wurde der mit der Verordnung Nr. 3433/91 eingeführte und mit der Verordnung Nr. 192/1999 ausgeweitete endgültige Antidumpingzoll aufrechterhalten.

13. Da nach der Veröffentlichung der Bekanntmachung des bevorstehenden Außerkrafttretens bestimmter Antidumpingmaßnahmen [10] kein Antrag auf Überprüfung gestellt wurde, traten diese am 13. Dezember 2012 außer Kraft.

14. Vor diesem Außerkrafttreten hatte die Kommission, die am 17. April 2012 von einem Hersteller der Europäischen Union angerufen wurde, mit ihrer Verordnung (EU) Nr. 548/2012 [11] eine Untersuchung betreffend die mutmaßliche Umgehung der Antidumpingmaßnahmen durch Einfuhren von aus Vietnam versandten nicht nachfüllbaren Taschenfeuerzeugen mit Feuerstein für Gas eingeleitet.

15. Durch Art. 2 Abs. 1 dieser Verordnung wurden die Zollbehörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, nach Art. 13 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 5 der Grundverordnung geeignete Schritte zu unternehmen, um die in Art. 1 der Verordnung Nr. 548/2012 genannten Einfuhren zollamtlich zu erfassen.

16. Durch die Verordnung (EU) Nr. 1192/2012 der Kommission vom 12. Dezember 2012 [12] wurde diese Erfassungspflicht ab dem Außerkrafttreten der Antidumpingmaßnahmen beendet.

17. Die streitige Verordnung, die nach Abschluss der mit der Verordnung Nr. 548/2012 eingeleiteten Untersuchung erlassen wurde, sieht die Ausweitung der mit der Verordnung Nr. 1458/2007 eingeführten endgültigen Antidumpingmaßnahmen vor. Art. 1 der streitigen Verordnung bestimmt:

„(1) Der mit Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung … Nr. 1458/2007 eingeführte endgültige Antidumpingzoll auf die Einfuhren nicht nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas mit Ursprung in der Volksrepublik China wird auf aus der Sozialistischen Republik Vietnam versandte Einfuhren nicht nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas, ob als Ursprungserzeugnis Vietnams angemeldet oder nicht, die derzeit unter dem KN-Code ex 9613 10 00 eingereiht werden, ausgeweitet.

(2) Der mit Absatz 1 ausgeweitete Zoll wird für den Zeitraum vom 27. Juni 2012 bis zum 13. Dezember 2012 auf aus Vietnam versandte Einfuhren erhoben, ob als Ursprungserzeugnis Vietnams angemeldet oder nicht, die nach Artikel 2 der Verordnung … Nr. 548/2012 sowie Artikel 13 Absatz 3 und Artikel 14 Absatz 5 der [Grundverordnung] zollamtlich erfasst wurden.

…“

8 — Verordnung zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren nicht nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas mit Ursprung in der Volksrepublik China und versandt über oder mit Ursprung in Taiwan und auf die Einfuhren bestimmter nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein mit Ursprung in der Volksrepublik China und versandt über oder mit Ursprung in Taiwan (ABl. L 248, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 155/2003 des Rates vom 27. Januar 2003 (ABl. L 25, S. 27) geänderten Fassung.

9 — Verordnung zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren nicht nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas mit Ursprung in der Volksrepublik China und versandt über bzw. mit Ursprung in Taiwan sowie auf die Einfuhren bestimmter nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein mit Ursprung in der Volksrepublik China und versandt über bzw. mit Ursprung in Taiwan (ABl. L 326, S. 1).

10 — ABl. 2012, C 127, S. 3.

11 — Verordnung vom 25. Juni 2012 zur Einleitung einer Untersuchung betreffend die mutmaßliche Umgehung der mit der Verordnung Nr. 1458/2007 eingeführten Antidumpingmaßnahmen gegenüber den Einfuhren nicht nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas mit Ursprung in der Volksrepublik China durch aus Vietnam versandte Einfuhren nicht nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas, ob als Ursprungserzeugnisse Vietnams angemeldet oder nicht, und zur zollamtlichen Erfassung dieser Einfuhren (ABl. L 165, S. 37).

12 — Verordnung zur Einstellung der mit der Verordnung Nr. 548/2012 eingeführten zollamtlichen Erfassung der aus Vietnam versandten Einfuhren nicht nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas, ob als Ursprungserzeugnisse Vietnams angemeldet oder nicht (ABl. L 340, S. 37).

II – **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

18. Zwischen August und Dezember 2012 überführte APEX, eine internationale Spedition, 4 024 080 aus Vietnam versandte, nicht nachfüllbare Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas in den freien Verkehr der Europäischen Union.

19. Am 26. März 2013 erließ das Hauptzollamt einen Einfuhrabgabenbescheid und verlangte von APEX auf der Grundlage der streitigen Verordnung die Nachzahlung von Antidumpingzöllen in Höhe von 261 565,20 Euro.

20. Am 15. April 2013 legte APEX gegen diesen Abgabenbescheid Einspruch ein. Da dieser Einspruch am 5. Juni 2013 zurückgewiesen wurde, erhob sie am 5. Juli 2013 Klage beim Finanzgericht Hamburg.

21. Dieses Gericht hat Zweifel, ob der mit der Verordnung Nr. 1458/2007 eingeführte Antidumpingzoll ausgeweitet werden kann, obwohl sie zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verordnung nicht mehr in Kraft und die Antidumpingmaßnahme folglich ausgelaufen war.

22. Zum einen fragt es sich, ob aus Art. 13 Abs. 1 der Grundverordnung, der die Möglichkeit vorsehe, Antidumpingmaßnahmen auszuweiten, „wenn eine Umgehung der *geltenden* Maßnahmen stattfindet“ [13], geschlossen werden könne, dass eine Antidumpingmaßnahme nur dann ausgeweitet werden könne, wenn sie in Kraft sei. Erwägungen in Bezug auf Sinn und Zweck der Antidumpingmaßnahmen könnten ebenfalls für diese Auslegung sprechen. So stelle die Einführung von Antidumpingzöllen keine Sanktion für früheres Verhalten dar, sondern eine Verteidigungs- und Schutzmaßnahme gegen den sich aus Dumpingpraktiken ergebenden unlauteren Wettbewerb, die gedumpte Einfuhren verhindern oder wirtschaftlich uninteressant machen solle. Dieses Ziel könne jedoch im Fall der Verhängung von Antidumpingmaßnahmen für einen vor dem Zeitpunkt des Erlasses der sie vorsehenden Verordnung nicht erreicht werden.

23. Zum anderen führt das Finanzgericht Hamburg aus, da eine Rückwirkung zulässig sei, könne der Ausdruck „wenn eine Umgehung der geltenden Maßnahmen stattfindet“ auch so verstanden werden, dass er nicht den Zeitpunkt des Erlasses der Ausweitungsverordnung betreffe, sondern den Wirkungszeitraum dieser Ausweitung. Das mit den Antiumgehungsmaßnahmen verfolgte Wirksamkeitsziel bestätige diese Analyse, da nur die Feststellung maßgeblich sei, dass die materiellen Voraussetzungen für die Ausweitung erfüllt seien, unabhängig vom Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung, die diese Maßnahmen vorschreibe. Eine Ausweitungsverordnung habe daher im Verhältnis zu den ursprünglichen Antidumpingmaßnahmen nur akzessorischen Charakter, was bedeuten könnte, dass Art. 13 der Grundverordnung keinen Zeitpunkt enthalte, bis zu dem ihr Erlass erfolgen könne.

24. Da das Finanzgericht Hamburg Zweifel hat, welcher dieser beiden Ansichten zu folgen ist, hat es beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die streitige Verordnung unwirksam, weil zum Zeitpunkt ihres Erlasses der mit der Verordnung Nr. 1458/2007 eingeführte Antidumpingzoll, dessen Ausweitung angeordnet werden sollte, bereits ausgelaufen war?

2. Sofern Frage 1 verneint wird: Ist die streitige Verordnung unwirksam, weil eine Umgehung der mit der Verordnung Nr. 1458/2007 angeordneten Maßnahme im Sinne von Art. 13 Abs. 1 der Grundverordnung nicht festzustellen ist?

13 — Hervorhebung nur hier.

III – **Würdigung**

25. Ich werde meine Prüfung auf die erste Frage beschränken, die allein eine neue, einer vertieften Prüfung bedürfende rechtliche Schwierigkeit aufwirft, während der Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere dem Urteil Simon, Evers & Co.[14], Anhaltspunkte für die Antwort auf die zweite Frage entnommen werden können.

26. Um die erste Frage genau abzugrenzen, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 10 Abs. 1 der Grundverordnung zwar den Grundsatz aufstellt, wonach Antidumpingmaßnahmen nur auf Waren angewendet werden können, die nach dem Zeitpunkt in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden, zu dem der Beschluss in Kraft tritt, mit dem ein vorläufiger oder endgültiger Antidumpingzoll verhängt wird. Mehrere Bestimmungen dieser Verordnung[15] sehen jedoch eine ausdrückliche Ausnahme von diesem Rückwirkungsverbot vor, insbesondere in der Weise, dass Antidumpingmaßnahmen auf Waren angewendet werden können, die vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt wurden, sofern sie gemäß Art. 14 Abs. 5 zollamtlich erfasst wurden. So kommt nach Art. 13 Abs. 3 der Grundverordnung der Mechanismus der zollamtlichen Erfassung der Einfuhren, der die rückwirkende Erhebung von Antidumpingzöllen ermöglichen soll, im Fall der Einleitung einer Untersuchung über das Vorliegen einer Umgehung zur Anwendung.

27. Da die Grundverordnung die mögliche Rückwirkung der Maßnahmen zur Ausweitung eines Antidumpingzolls im Fall von dessen Umgehung anerkennt, stellt sich also nicht die Frage, ob ein ausgeweiteter Antidumpingzoll rückwirkend erhoben werden kann, sondern ob ein Ausweitungsbeschluss erlassen werden kann, obwohl dieser Zoll nicht mehr in Kraft ist, mit dem alleinigen Ziel, eine rückwirkende Erhebung des ausgeweiteten Zolls für den Zeitraum zu ermöglichen, der zwischen der zollamtlichen Erfassung der Einfuhren und dem Auslaufen des ursprünglichen Zolls liegt.

28. Ich schlage vor, diese Frage zu bejahen.

29. Ich finde in der Grundverordnung keine Bestimmung, die eine solche Praxis verbietet.

30. Ich glaube nämlich nicht, dass Art. 13 Abs. 1 dieser Verordnung, wonach „[d]ie Antidumpingzölle … ausgeweitet werden [können], wenn eine Umgehung der *geltenden* Maßnahmen stattfindet“[16], so zu verstehen ist, dass er den Erlass einer Ausweitungsverordnung verbietet, wenn die ursprünglichen Maßnahmen nicht mehr „gelten“. Im Wortlaut dieser Bestimmung, mit der die im Vorliegen einer Umgehung bestehende materielle Voraussetzung für die Anwendung der Beschlüsse zur Ausweitung von Antidumpingzöllen festgelegt werden soll, gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Unionsgesetzgeber eindeutig zu dem Zeitpunkt Stellung beziehen wollte, zu dem der Erweiterungsbeschluss erlassen werden kann. Selbst wenn man Art. 13 Abs. 1 der Grundverordnung als maßgebend für die zeitlichen Anwendungsmodalitäten der ausgeweiteten Antidumpingmaßnahmen ansehen würde, bedeutet er zudem meines Erachtens nur, dass der Anwendungszeitraum der Maßnahmen zur Ausweitung eines endgültigen Antidumpingzolls nicht über den Zeitraum hinausgehen darf, in dem dieser Zoll in Kraft ist. In diesem Sinne besteht zum einen das einzige von Art. 13 der Grundverordnung aufgestellte Fristerfordernis darin, dass die Untersuchung betreffend die mutmaßliche Umgehung der Antidumpingmaßnahmen innerhalb von neun Monaten nach ihrer Einleitung abgeschlossen wird[17], und zum anderen muss der Beschluss, die

14 — C-21/13, EU:C:2014:2154.

15 — Es handelt sich um Art. 10 Abs. 2, 4 und 5, Art. 11 Abs. 4, Art. 12 Abs. 5 und Art. 13 Abs. 3.

16 — Hervorhebung nur hier.

17 — Abs. 3.

Maßnahmen auszuweiten, getroffen werden, wenn „die *endgültig* ermittelten Tatsachen“ [18] diese Ausweitung rechtfertigen. Werden die Tatsachen erst nach dem Auslaufen des Zolls endgültig ermittelt, müssten die Unionsorgane also eine Ausweitungsverordnung erlassen können, sofern nur die Frist von neun Monaten eingehalten wird.

31. Nach einer Analyse allein anhand des Wortlauts von Art. 13 der Grundverordnung kann daher nicht die Möglichkeit ausgeschlossen werden, zu beschließen, eine ursprüngliche Antidumpingmaßnahme nach ihrem Auslaufen ausschließlich rückwirkend auszuweiten.

32. Die Ziele und die Systematik der Grundverordnung scheinen mir dieser Analyse keineswegs zu widersprechen, sondern sie zu untermauern und zu bestätigen, dass die Grundverordnung nur verlangt, dass die Maßnahmen zur Ausweitung eines Antidumpingzolls nach dessen Auslaufen nicht fortgelten.

33. Erstens führt der akzessorische Charakter der Antiumgehungsmaßnahmen, wie er aus der Systematik der Grundverordnung im Allgemeinen und aus dem System ihres Art. 13 im Besonderen hervorgeht, nicht dazu, nach dem Auslaufen des Antidumpingzolls den Erlass einer Verordnung zur rückwirkenden Ausweitung dieses Zolls als verboten anzusehen.

34. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil Paltrade [19] festgestellt hat, geht aus dem Zweck und der Systematik der Grundverordnung, insbesondere aus ihrem 19. Erwägungsgrund und ihrem Art. 13, hervor, dass eine Maßnahme zur Ausweitung eines endgültigen Antidumpingzolls gegenüber dem ursprünglichen Rechtsakt, mit dem dieser Zoll eingeführt wurde, nur akzessorischen Charakter hat [20]. Dieser Grundsatz der Akzessorietät, der den Erlass der Maßnahmen zur Ausweitung von Antidumpingzöllen regelt, ergibt sich in Wirklichkeit schon aus der Definition der Umgehung. Aus Art. 13 Abs. 1 Satz 3 der Grundverordnung geht nämlich hervor, dass das Vorliegen einer Antidumpingmaßnahme zur Definition der Tatbestandsmerkmale der Umgehung gehört, da diese eine Veränderung des Handelsgefüges zwischen den Drittstaaten und der Union voraussetzt, die sich zum einen aus einer Praxis, einem Fertigungsprozess oder einer Arbeit ergibt, für die es außer der Einführung des Zolls keine hinreichende Begründung oder wirtschaftliche Rechtfertigung gibt, und zum anderen die Abhilfewirkung des Zolls untergräbt.

35. Der Grundsatz der Akzessorietät führt also nur zu einer notwendigen zeitlichen Koexistenz der Hauptmaßnahme und der Antiumgehungsmaßnahme, wobei die zweite das Auslaufen der ersten nicht überdauern kann. Jedoch setzt diese notwendige Verbindung zwischen der Hauptmaßnahme und der Antiumgehungsmaßnahme keineswegs voraus, dass der Beschluss, mit dem die zweite angeordnet wird, ergeht, während die erste in Kraft ist, da es die Grundverordnung dadurch, dass sie die Möglichkeit vorsieht, die Antiumgehungsmaßnahme auf den Zeitpunkt zurückwirken zu lassen, zu dem die Einfuhren zollamtlich erfasst wurden, erlaubt, diese Maßnahme während des Anwendungszeitraums der ursprünglichen Maßnahme anzuwenden, selbst wenn der Beschluss nach Ablauf dieses Zeitraums erlassen und veröffentlicht werden sollte.

36. Zweitens würde das mit den Maßnahmen, mit denen der Umgehung entgegengewirkt werden soll, verfolgte Wirksamkeitsziel gefährdet, wenn man die Auffassung vertreten würde, dass eine Verordnung zur Ausweitung eines Antidumpingzolls nicht nach dem Auslaufen dieses Zolls erlassen werden darf.

37. Wie der Rat und die Kommission zutreffend ausführen, könnte nämlich der Antidumpingzoll im Laufe der letzten Monate seiner Anwendung in all den Fällen bewusst umgangen werden, in denen die späte Einleitung der Untersuchung einer mutmaßlichen Umgehung den Erlass einer Ausweitungsverordnung vor seinem Auslaufen unwahrscheinlich machen würde.

18 — Ebd. Hervorhebung nur hier.

19 — C-667/11, EU:C:2013:368.

20 — Rn. 28.

38. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in seinem Urteil Paltrade [21] im Anschluss an die Erwägung, dass eine Verordnung zur Ausweitung eines Antidumpingzolls allein bezweckt, seine Wirksamkeit zu gewährleisten und seine Umgehung zu verhindern [22], festgestellt hat, dass die Verpflichtung, die betreffenden Einfuhren zollamtlich zu erfassen, im spezifischen Kontext einer solchen Umgehung dadurch, dass sie die rückwirkende Erhebung von Zöllen ermöglicht, um zu verhindern, dass die praktische Wirksamkeit der einzuführenden endgültigen Maßnahmen unterlaufen wird, auch die Effizienz der ausgeweiteten endgültigen Maßnahmen bezweckt [23].

39. Unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt die Verordnung zur Ausweitung des Antidumpingzolls erlassen wird, zielt jedoch die in der Verpflichtung, die Einfuhren zollamtlich zu erfassen, bestehende vorläufige Maßnahme im Fall einer Umgehung stets darauf ab, dass die Möglichkeit einer rückwirkenden Ausweitung der ursprünglichen Antidumpingzölle erhalten bleibt, um zu verhindern, dass die Abhilfewirkung dieser Zölle – u. a. während die Untersuchung der Umgehung andauert – durch die Wirkung der getätigten Einfuhren untergraben wird. Hierzu ist festzustellen, dass ein Antidumpingzoll kein Zoll ist, dessen Intensität im Laufe der Zeit schwankt. Er erlischt keineswegs schrittweise während seines Anwendungszeitraums, sondern bleibt in Kraft, solange er nicht ausgelaufen ist. Deshalb scheint mir das Vorbringen von APEX, wonach eine rein rückwirkende Ausweitung der Antidumpingmaßnahmen nicht zum Schutz der Abhilfewirkung der späteren Maßnahme vor einem Unterlaufen während des Untersuchungszeitraumes diene, sondern eine bloße Abschöpfung von Gewinnen der einführenden Unternehmen darstellen würde, der Grundlage zu entbehren. Auch wenn sie ausschließlich für die Vergangenheit beschlossen wird, soll die Ausweitung des Antidumpingzolls dessen Neutralisierung durch Umgehungsgeschäfte verhindern. Diese Ausweitung zu verhindern, würde darauf hinauslaufen, unseriösen Wirtschaftsteilnehmern ein bequemes Mittel zur Umgehung zu bieten, ohne dass das Risiko eines Antidumpingzolls während der letzten Monate seiner Anwendung bestünde.

40. Ich füge hinzu, dass man meines Erachtens aus der Formulierung im Urteil Paltrade [24], wonach die Verpflichtung zur zollamtlichen Erfassung die Bewahrung der praktischen Wirksamkeit der „einzuführenden“ endgültigen Maßnahmen bezweckt [25], nicht ableiten kann, dass es zum Zeitpunkt des Erlasses der Ausweitungsverordnung erforderlich wäre, die Maßnahmen für die Zukunft einzuführen, was eine rein rückwirkende Ausweitung der Antidumpingzölle verbieten würde. Meiner Auffassung nach hat der Gerichtshof die Situation betrachtet, die zum Zeitpunkt besteht, zu dem die Kommission beschließt, den Zollbehörden aufzugeben, die Einfuhren zollamtlich zu erfassen. Zu diesem Zeitpunkt ist der Antidumpingzoll, dessen Anwendungsbereich eine Ausweitungsverordnung erweitern kann, bereits in Kraft, wohingegen die Maßnahme zur Ausweitung dieses Zolls noch nicht beschlossen wurde und daher in der Folge „einzuführen“ ist. Im Übrigen schlägt sich diese Formulierung unmittelbar im Wortlaut von Art. 14 Abs. 5 der Grundverordnung nieder, wonach die Kommission eine zollamtliche Erfassung der Einfuhren verlangen kann, „so dass *in der Folge* Maßnahmen gegenüber diesen Einfuhren vom Zeitpunkt dieser zollamtlichen Erfassung an *eingeführt werden* können“ [26]. Letztlich drückt diese Formulierung nur eine Selbstverständlichkeit aus. Wenn sich keine Verteidigungsmaßnahme als notwendig erweist und das Antidumpingverfahren ohne den Erlass von Maßnahmen abgeschlossen wird, kann kein Antidumpingzoll auf die der zollamtlichen Erfassung unterliegenden Einfuhren erhoben werden.

21 — C-667/11, EU:C:2013:368.

22 — Rn. 28.

23 — Rn. 29.

24 — C-667/11, EU:C:2013:368.

25 — Rn. 29.

26 — Hervorhebung nur hier.

41. Drittens bedeutet der Grundsatz, wonach die Einführung von Antidumpingzöllen keine Sanktion für ein früheres Verhalten darstellt, sondern eine Verteidigungs- und Schutzmaßnahme gegen den aus Dumpingpraktiken resultierenden unlauteren Wettbewerb, nicht, dass die Erhebung von Antidumpingzöllen, die auf die der zollamtlichen Erfassung unterliegenden Einfuhren ausgeweitet werden, vom Erlass von Antidumpingmaßnahmen für die Zukunft abhängig wäre. Aus diesem im Urteil Industrie des poudres sphériques/Rat [27] erwähnten Grundsatz hat der Gerichtshof ausschließlich abgeleitet, dass die Untersuchung auf der Grundlage möglichst aktueller Daten durchzuführen ist, um die Antidumpingzölle festsetzen zu können, die der Schutz der Gemeinschaftsindustrie gegen Dumpingpraktiken erfordert [28]. Zwar hat dieser Grundsatz also eine Auswirkung auf die Wahl des Zeitraums der Untersuchung einer mutmaßlichen Umgehung eines Antidumpingzolls, doch impliziert er keine Verkürzung der maximalen Frist von neun Monaten, die den Unionsorganen eingeräumt wird, um die Untersuchung zu beenden und gegebenenfalls die endgültigen Antidumpingzölle auszuweiten.

42. Viertens ergibt sich die Auslegung, nach der eine Verordnung zur Ausweitung eines Antidumpingzolls nicht nach dem Auslaufen dieses Zolls erlassen werden könnte, nicht aus dem systematischen Aufbau des in Art. 11 Abs. 2 bis 4 der Grundverordnung vorgesehenen Überprüfungsverfahrens und des in Art. 13 dieser Verordnung vorgesehenen Verfahrens bezüglich einer mutmaßlichen Umgehung.

43. Gewiss können sich allgemein vielfache Wechselwirkungen zwischen den ursprünglichen Maßnahmen und den Antiumgehungsmaßnahmen ergeben. Wenn eine Hauptmaßnahme und eine Antiumgehungsmaßnahme in Kraft sind, setzt die Furcht vor den absehbaren Folgen der Aufhebung, der Änderung oder des Auslaufens der Hauptmaßnahme voraus, dass auch die absehbaren Folgen der Aufrechterhaltung oder der Aufhebung der Antiumgehungsmaßnahme berücksichtigt werden [29]. Dies ist im Übrigen die übliche Praxis der Unionsorgane [30].

44. Allerdings ist dieser Fall nicht mit dem zu verwechseln, in dem die Untersuchung einer mutmaßlichen Umgehung im Gang ist, obwohl die Antidumpingmaßnahme demnächst ausläuft.

27 — C-458/98 P, EU:C:2000:531, Rn. 91. Vgl. auch Urteile des Gerichts Brosmann Footwear (HK) u. a./Rat (T-401/06, EU:T:2010:67, Rn. 198), Zhejiang Aokang Shoes/Rat (T-407/06 und T-408/06, EU:T:2010:68, Rn. 155), Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory/Rat (T-409/06, EU:T:2010:69, Rn. 157) und Foshan City Nanhai Golden Step Industrial/Rat (T-410/06, EU:T:2010:70, Rn. 133).

28 — Urteil Industrie des poudres sphériques/Rat (C-458/98 P, EU:C:2000:531, Rn. 92).

29 — Vgl. in diesem Sinne Müller, W., Khan, N., und Scharf, T., *EC and WTO Anti-Dumping Law*, 2. Aufl., Oxford University Press, 2009, Nr. 13.70, S. 597.

30 — Vgl. u. a. Verordnung (EG) Nr. 654/2008 des Rates vom 29. April 2008 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Cumarin mit Ursprung in der Volksrepublik China, ausgeweitet auf aus Indien, Thailand, Indonesien und Malaysia versandte Einfuhren von Cumarin, ob als Ursprungserzeugnis Indiens, Thailands, Indonesiens und Malaysias angemeldet oder nicht, nach einer Auslaufüberprüfung gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 384/96 (ABl. L 183, S. 1), Durchführungsverordnung (EU) Nr. 102/2012 des Rates vom 27. Januar 2012 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Kabeln und Seilen aus Stahl mit Ursprung in der Volksrepublik China und der Ukraine, ausgeweitet auf die Einfuhren von aus Marokko, der Republik Moldau und der Republik Korea versandten Kabeln und Seilen aus Stahl, ob als Ursprungserzeugnisse aus diesen Ländern angemeldet oder nicht, im Anschluss an eine Auslaufüberprüfung nach Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1225/2009 und zur Einstellung des Verfahrens der Auslaufüberprüfung betreffend die Einfuhren von Kabeln und Seilen aus Stahl mit Ursprung in Südafrika nach Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1225/2009 (ABl. L 36, S. 1) und Durchführungsverordnung (EU) 2015/519 der Kommission vom 26. März 2015 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter Verbindungselemente aus Eisen oder Stahl mit Ursprung in der Volksrepublik China, ausgeweitet auf aus Malaysia versandte Einfuhren bestimmter Verbindungselemente aus Eisen oder Stahl, ob als Ursprungserzeugnisse Malaysias angemeldet oder nicht, im Anschluss an eine Auslaufüberprüfung nach Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1225/2009 (ABl. L 82, S. 78). Die letztgenannte Durchführungsverordnung macht wie die Verordnung Nr. 654/2008 aus der Feststellung des Vorliegens von Umgehungspraktiken einen Hinweis auf das wahrscheinliche Wiederauftreten des Dumpings für Einfuhren aus China (vgl. den 54. Erwägungsgrund der Durchführungsverordnung 2015/519).

45. Zwar kann im Fall des baldigen Auslaufens eines endgültigen Antidumpingzolls ein Verfahren zur Überprüfung der Maßnahme von der Kommission entweder von Amts wegen oder auf Antrag der Unionshersteller eingeleitet werden, wobei in diesem Fall die Maßnahme, mit der dieser Zoll eingeführt wird, gemäß Art. 11 Abs. 2 der Grundverordnung bis zum Abschluss der Untersuchung in Kraft bleibt; dass die Kommission ihre Befugnis zur Überprüfung nicht ausübt, kann den Unionsorganen jedoch nicht die Möglichkeit nehmen, einen geltenden Antidumpingzoll – sei es auch ausschließlich rückwirkend – auszuweiten.

46. Tatsächlich unterscheiden sich die Beurteilungen, die die Unionsorgane im Rahmen einer Überprüfung einer auslaufenden Antidumpingmaßnahme vornehmen, von denen, die sie im Fall der Einleitung einer Untersuchung einer mutmaßlichen Umgehung dieser Maßnahme vornehmen müssen.

47. Gemäß Art. 11 Abs. 2 Unterabs. 1 der Grundverordnung ist die Aufrechterhaltung einer Antidumpingmaßnahme über den Zeitpunkt hinaus, zu dem sie normalerweise ausläuft, nur möglich, wenn bei einer Überprüfung ein Zusammenhang zwischen dem Auslaufen der Antidumpingmaßnahme und dem Andauern oder erneuten Auftreten des Dumpings und der Schädigung festgestellt wird.

48. Die Beurteilung, die die Kommission im Rahmen des Überprüfungsverfahrens vornimmt, beruht nicht nur auf einer rückblickenden Analyse der Entwicklung der berücksichtigten Situation ab der Einführung der ursprünglichen endgültigen Maßnahme, sondern auch auf „eine[r] vorausschauende[n] Analyse der wahrscheinlichen Entwicklung der Lage ab dem Erlass der Überprüfungsmaßnahme, um die wahrscheinliche Auswirkung eines Auslaufens oder einer Änderung der endgültigen Maßnahme zu beurteilen“ [31]. Die Aufrechterhaltung einer Antidumpingmaßnahme hängt damit vom Ergebnis einer Beurteilung der Folgen ihres Auslaufens ab.

49. Dagegen hat die Untersuchung einer mutmaßlichen Umgehung eines Antidumpingzolls nicht zwangsläufig eine vorausschauende Dimension, da keine Wahrscheinlichkeit des Andauerns oder des erneuten Auftretens des Dumpings und der Schädigung beim Auslaufen der umgangenen Antidumpingmaßnahme zu ermitteln ist, sondern das tatsächliche Bestehen einer aktuellen Umgehung dieser Maßnahme, insbesondere durch Montagevorgänge.

50. Da die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der ursprünglichen Antidumpingmaßnahmen und der Ausweitung dieser Maßnahmen infolge ihrer Umgehung Gegenstand unterschiedlicher Beurteilungen sind, die verschiedene Zeiträume betreffen, besteht für die Kommission durchaus die Möglichkeit, widerspruchsfrei zu der Beurteilung zu gelangen, dass sie über keine Beweise dafür verfügt, dass das Auslaufen der geltenden Antidumpingmaßnahme das Andauern oder das erneute Auftreten des Dumpings und der Schädigung begünstigen würde, wohl aber über hinreichende Beweise dafür, dass diese Maßnahme umgangen wird.

51. Fünftens steht es meines Erachtens nicht mit den Anforderungen des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung im Einklang, den Erlass einer Verordnung zur Ausweitung eines Antidumpingzolls nach dem Auslaufen dieses Zolls zu verbieten, obwohl eine Umgehung der bestehenden Maßnahmen festgestellt worden ist. Es hätte kaum Sinn, dem Beschwerdeführer, der das Vorliegen einer Umgehung bemängelt und von der Kommission die Einleitung einer Untersuchung verlangt, Verfahrensrechte einzuräumen, wenn die Unionsorgane am Ende der Untersuchung, die innerhalb der von der Grundverordnung gesetzten Fristen durchgeführt wurde, trotz der Feststellung des Vorliegens von Umgehungspraktiken, die die Begründetheit der Beschwerde belegen, keine Maßnahmen ergreifen könnten, um ihnen entgegenzuwirken.

31 — Vgl. Urteil Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, Rn. 55).

52. Im Ausgangsverfahren wurde mit der Verordnung Nr. 1458/2007 bis zum 13. Dezember 2012 ein endgültiger Antidumpingzoll auf die Einfuhren der betreffenden Waren mit Ursprung in China eingeführt. Am 25. Juni 2012, also vor dem Auslaufen dieser Maßnahme, wurde mit der Verordnung Nr. 548/2012 aufgrund der Einleitung einer Untersuchung über ihre mögliche Umgehung die zollamtliche Erfassung der betreffenden aus Vietnam versandten Waren vorgeschrieben.

53. Im Anschluss an die Feststellung, dass eine Umgehung vorlag, sah die am 18. März 2013 erlassene streitige Verordnung die Ausweitung des mit der Verordnung Nr. 1458/2007 eingeführten endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren der betreffenden aus Vietnam versandten Waren, ob als Ursprungserzeugnis Vietnams angemeldet oder nicht, vor.

54. Die Untersuchung betreffend die Umgehung wurde auf Antrag eines Unionsherstellers eingeleitet, der am 17. April 2012, also vor der Veröffentlichung der Bekanntmachung des bevorstehenden Außerkrafttretens bestimmter Antidumpingmaßnahmen am 1. Mai 2012, gestellt worden war. Sie betraf den Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 31. März 2012.

55. Wenn die streitige Verordnung vor dem Auslaufen der ursprünglichen Maßnahme, also vor dem 13. Dezember 2012, hätte erlassen werden müssen, hätte die Kommission ihre Untersuchung notwendigerweise innerhalb einer kürzeren als der in Art. 13 Abs. 3 der Grundverordnung vorgesehenen Frist von neun Monaten abschließen müssen. Überdies erscheint mir die Annahme, dass diese Verordnung bis Mitternacht am 13. Dezember 2012 hätte erlassen werden dürfen, nicht aber zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb der Neunmonatsfrist, wenig logisch und folgerichtig. Inwiefern würde die bloße Tatsache, dass die Maßnahme noch anwendbar ist, und sei es auch nur für ganz kurze Zeit, zur Gültigkeit des Erlasses einer Ausweitungsverordnung führen, die hingegen ab dem 14. Dezember 2012, 0 Uhr, rechtswidrig wäre? Müsste man weiter gehen und verlangen, dass der Rat die Maßnahme zur rückwirkenden Ausweitung der Antidumpingzölle innerhalb einer Mindestfrist vor dem Auslaufen dieser Zölle erlässt? Müsste man noch weiter gehen und, obwohl es darum geht, einer in der Vergangenheit festgestellten Umgehungspraxis entgegenzuwirken, am Ende einer Überprüfung die rückwirkende Ausweitung der Antidumpingmaßnahme von deren Aufrechterhaltung für die Zukunft abhängig machen? Die richterliche Einführung einer solchen Frist oder eines solchen Erfordernisses der Fortführung der ursprünglichen Maßnahme liefe darauf hinaus, der Grundverordnung Voraussetzungen hinzuzufügen, die sie offensichtlich nicht enthält. Sie verpflichtet die Unionsorgane auch nicht, in diesem besonderen Fall, in dem sich eine Praxis, die die Definition der Umgehung erfüllt, vor dem Ende des Anwendungszeitraums eines Antidumpingzolls entwickelt hat, durch die Einleitung eines neuen Antidumpingverfahrens gegen diese Praxis vorzugehen, statt das speziell zu diesem Zweck in Art. 13 der Verordnung vorgesehene Verfahren fortzuführen.

56. Aus diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass die erste vom vorlegenden Gericht gestellte Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der streitigen Verordnung berühren könnte.

IV – **Ergebnis**

57. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Vorlagefrage des Finanzgerichts Hamburg zu antworten, dass die Prüfung dieser Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 260/2013 des Rates vom 18. März 2013 zur Ausweitung des mit der Verordnung (EG) Nr. 1458/2007 eingeführten Antidumpingzolls auf Einfuhren nicht nachfüllbarer Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas mit Ursprung in der Volksrepublik China auf aus der Sozialistischen Republik Vietnam versandte nicht nachfüllbare Taschenfeuerzeuge mit Feuerstein für Gas, ob als Ursprungserzeugnis Vietnams angemeldet oder nicht, berühren könnte.