CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 16 juli 2015 [1]

Zaak C-371/14

APEX GmbH Internationale Spedition
tegen
Hauptzollamt Hamburg-Stadt
[verzoek van het Finanzgericht Hamburg (Duitsland)

om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Handelspolitiek — Antidumpingrechten — Uitvoeringsverordening (EU) nr. 260/2013 — Ingevoerde producten van oorsprong uit China — Invoer van dezelfde producten verzonden vanuit Vietnam — Ontwijking — Na het vervallen van antidumpingrechten genomen besluit om die rechten met terugwerkende kracht uit te breiden — Geldigheid”

1. Kan een definitief antidumpingrecht op de invoer uit een derde land in geval van ontwijking met terugwerkende kracht worden uitgebreid tot de invoer uit een ander derde land, door middel van een verordening die wordt vastgesteld nadat dat antidumpingrecht is komen te vervallen?

2. Deze principiële vraag wordt aan de orde gesteld met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, dat betrekking heeft op de geldigheid van uitvoeringsverordening (EU) nr. 260/2013 van de Raad van 18 maart 2013 tot uitbreiding van het bij verordening (EG) nr. 1458/2007 ingestelde definitieve antidumpingrecht op niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje van oorsprong uit de Volksrepubliek China tot niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje verzonden vanuit de Socialistische Republiek Vietnam, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit de Socialistische Republiek Vietnam [2], naar aanleiding van een onderzoek naar ontwijking in de zin van artikel 13 van verordening (EG) nr. 1225/2009 van de Raad van 30 november 2009 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap [3].

3. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen APEX GmbH Internationale Spedition [4] en Hauptzollamt Hamburg-Stadt (hoofdkantoor van de douane van de stad Hamburg) [5] over antidumpingrechten die van APEX zijn nagevorderd over in het jaar 2012 verrichte importen.

4. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom ik het Hof in overweging geef om te antwoorden dat bij het onderzoek van de eerste vraag van het Finanzgericht Hamburg (Duitsland) niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de litigieuze verordening kunnen aantasten.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB L 82, blz. 10; hierna: „litigieuze verordening”.
3 — PB L 343, blz. 51, met rectificatie in PB 2010, L 7, blz. 22, en PB 2011, L 36, blz. 20; hierna: „basisverordening”.
4 — Hierna: „APEX”.
5 — Hierna: „Hauptzollamt”.

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Basisverordening*

5. Overweging 16 van de basisverordening luidt:

„Het is noodzakelijk te voorzien in de inning van voorlopige rechten met terugwerkende kracht, indien nodig, en de omstandigheden te bepalen die aanleiding geven tot de toepassing van rechten met terugwerkende kracht, teneinde de ondermijning van de definitief te nemen maatregelen te vermijden. [...]”

6. Artikel 10 van die verordening, „Terugwerkende kracht”, bepaalt in lid 1:

„Voorlopige maatregelen en definitieve antidumpingrechten worden uitsluitend toegepast op producten die na de inwerkingtreding van het respectievelijk krachtens artikel 7, lid 1, en artikel 9, lid 4, genomen besluit in het vrije verkeer worden gebracht, behoudens de bij deze verordening vastgestelde uitzonderingen.”

7. Artikel 11, lid 2, van dezelfde verordening luidt:

„Een definitieve antidumpingmaatregel vervalt vijf jaar nadat hij is ingesteld of vijf jaar na de datum van beëindiging van het meest recente nieuwe onderzoek dat zowel op de dumping als op de schade betrekking heeft gehad, tenzij bij een nieuw onderzoek wordt vastgesteld, dat het vervallen van de maatregelen waarschijnlijk tot een voortzetting of herhaling van dumping en schade zal leiden. Een nieuw onderzoek bij het vervallen van een maatregel wordt op initiatief van de Commissie dan wel op verzoek van of namens een bedrijfstak van de Gemeenschap geopend en de maatregel blijft van kracht, totdat de resultaten van dit onderzoek bekend zijn.

[...]”

8. Artikel 13 van de basisverordening, „Ontwijking”, bepaalt:

„1. De overeenkomstig deze verordening ingestelde antidumpingrechten kunnen worden uitgebreid tot de invoer van al dan niet enigszins gewijzigde soortgelijke producten uit derde landen of van enigszins gewijzigde soortgelijke producten uit landen waarop maatregelen van toepassing zijn, of delen daarvan, wanneer er ontduiking van de geldende maatregelen plaatsvindt. Antidumpingrechten die het op grond van artikel 9, lid 5, ingestelde residuele antidumpingrecht niet overschrijden, kunnen worden uitgebreid tot de invoer via ondernemingen waarvoor individuele rechten gelden in landen waarop maatregelen van toepassing zijn, wanneer er ontduiking van de geldende maatregelen plaatsvindt. Ontduiking wordt omschreven als een verandering in de structuur van het handelsverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap of tussen individuele ondernemingen in een land waarop maatregelen van toepassing zijn en de Gemeenschap als gevolg van praktijken, processen of werkzaamheden waarvoor, afgezien van de instelling van het recht, onvoldoende reden of economische rechtvaardiging bestaat en waarbij wordt bewezen dat er sprake is van schade of dat de corrigerende werking van het recht, gezien de prijzen en/of de hoeveelheden van het soortgelijke product, wordt ondermijnd, en dat dumping plaatsvindt ten aanzien van de voor de soortgelijke producten eerder vastgestelde normale waarden, eventueel overeenkomstig artikel 2.

[...]

3. Onderzoeken op grond van dit artikel worden geopend op initiatief van de Commissie of op verzoek van een lidstaat of een belanghebbende, op basis van voldoende bewijsmateriaal met betrekking tot de in lid 1 omschreven factoren. Het onderzoek wordt, na raadpleging van het raadgevend comité, geopend door middel van een verordening van de Commissie die de douaneautoriteiten tevens de instructie kan geven de invoer overeenkomstig artikel 14, lid 5, te registreren of zekerheidstelling te eisen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Commissie, die door de douaneautoriteiten kan worden bijgestaan, en wordt binnen negen maanden voltooid. Wanneer de definitief vastgestelde feiten de uitbreiding van de maatregelen rechtvaardigen, neemt de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het raadgevend comité het daartoe strekkende besluit. Het voorstel wordt goedgekeurd tenzij de Raad met een gewone meerderheid van stemmen besluit het voorstel te verwerpen, wat binnen één maand na indiening door de Commissie moet gebeuren. De uitbreiding geldt vanaf de datum waarop overeenkomstig artikel 14, lid 5, registratie of zekerheidstelling werd geëist. De procedurele bepalingen van deze verordening betreffende de opening en de uitvoering van een onderzoek zijn op dit artikel van toepassing.

[...]”

9. In artikel 14, lid 5, van de basisverordening is bepaald:

„De Commissie kan, na overleg in het raadgevend comité, de douaneautoriteiten opdracht geven passende maatregelen te nemen om de invoer te registreren, zodat met ingang van de datum van registratie maatregelen met betrekking tot deze invoer kunnen worden genomen. Tot registratie van de invoer kan worden overgegaan naar aanleiding van een door de bedrijfstak van de Gemeenschap ingediend verzoek dat voldoende bewijsmateriaal bevat om een dergelijke maatregel te rechtvaardigen. De registratieverplichting wordt opgelegd door middel van een verordening waarin het doel van de maatregel en, zo nodig, een schatting van de bedragen die eventueel later verschuldigd zullen zijn, worden vermeld. De invoer wordt voor een periode van ten hoogste negen maanden aan registratieplicht onderworpen.”

B – *Antidumpingverordeningen betreffende niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje*

10. Bij verordening (EEG) nr. 3433/91 van de Raad van 25 november 1991[6] is een definitief antidumpingrecht ingesteld op de invoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje, van oorsprong uit onder meer China.

11. Naar aanleiding van een onderzoek naar de mogelijke ontwijking van de maatregel, is bij verordening (EG) nr. 192/1999 van de Raad van 25 januari 1999[7] het definitieve antidumpingrecht uitgebreid tot de invoer van identieke aanstekers, verzonden of van oorsprong uit Taiwan, en tot de invoer van navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje, van oorsprong uit China of verzonden of van oorsprong uit Taiwan.

6 — Verordening tot instelling van een definitief antidumpingrecht op de invoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje, van oorsprong uit, respectievelijk, Japan, de Volksrepubliek China, de Republiek Korea en Thailand, en tot definitieve inning van het voorlopige recht (PB L 326, blz. 1).

7 — Verordening waarbij het bij verordening nr. 3433/91 ingestelde definitieve antidumpingrecht op de invoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje, van oorsprong uit de Volksrepubliek China, wordt uitgebreid tot de invoer van bepaalde navulbare wegwerp-zakaanstekers met vuursteentje, van oorsprong uit de Volksrepubliek China of verzonden of van oorsprong uit Taiwan, en tot de invoer van niet-navulbare aanstekers, verzonden of van oorsprong uit Taiwan, en waarbij de procedure ten aanzien van de invoer van niet-navulbare aanstekers die uit Hongkong en Macau worden verzonden, wordt beëindigd (PB L 22, blz. 1).

12. Het bij verordening nr. 3433/91 ingestelde en bij verordening nr. 192/1999 uitgebreide definitieve antidumpingrecht is gehandhaafd bij, achtereenvolgens, verordening (EG) nr. 1824/2001 van de Raad van 12 september 2001 [8] en verordening nr. 1458/2007 van de Raad van 10 december 2007 [9].

13. Omdat na de bekendmaking, op 1 mei 2012, van het bericht van het naderende vervallen van bepaalde antidumpingmaatregelen [10] niet om een nieuw onderzoek is verzocht, zijn die maatregelen op 13 december 2012 komen te vervallen.

14. Vóór het vervallen van de maatregelen had de Commissie naar aanleiding van een verzoek van een producent uit de Europese Unie van 17 april 2012 bij haar verordening (EU) nr. 548/2012 [11] een onderzoek geopend naar de mogelijke ontwijking van de antidumpingmaatregelen door de invoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje verzonden uit Vietnam.

15. Artikel 2, eerste alinea, van verordening nr. 548/2012 verplichtte de douaneautoriteiten van de lidstaten om overeenkomstig de artikelen 13, lid 3, en 14, lid 5, van de basisverordening de nodige maatregelen te nemen om de in artikel 1 van eerstgenoemde verordening bedoelde invoer te registreren.

16. Bij verordening (EU) nr. 1192/2012 van de Commissie van 12 december 2012 [12] is die registratieplicht beëindigd met ingang van de vervaldatum van de antidumpingmaatregelen.

17. De litigieuze verordening, die is vastgesteld naar aanleiding van het bij verordening nr. 548/2012 geopende onderzoek, breidt de bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde definitieve antidumpingmaatregelen uit. Artikel 1 van de litigieuze verordening bepaalt:

„1. Het bij artikel 1, lid 2, van verordening [...] nr. 1458/2007 ingestelde definitieve antidumpingrecht op niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje van oorsprong uit de Volksrepubliek China wordt uitgebreid tot niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje verzonden vanuit Vietnam, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit Vietnam, momenteel ingedeeld onder GN-code ex 9613 10 00.

2. Het bij lid 1 van dit artikel uitgebreide recht wordt geïnd op tussen 27 juni 2012 en 13 december 2012 vanuit Vietnam verzonden ingevoerde producten, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit Vietnam, die worden geregistreerd overeenkomstig artikel 2 van verordening [...] nr. 548/2012 en artikel 13, lid 3, en artikel 14, lid 5, van [de basisverordening].

[...]”

8 — Verordening tot instelling van een definitief antidumpingrecht op niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje en bepaalde navulbare zakaanstekers met vuursteentje van oorsprong uit de Volksrepubliek China of Taiwan of die vanuit Taiwan worden verzonden (PB L 248, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 155/2003 van de Raad van 27 januari 2003 (PB L 25, blz. 27).

9 — Verordening tot instelling van een definitief antidumpingrecht op niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje en bepaalde navulbare zakaanstekers met vuursteentje van oorsprong uit de Volksrepubliek China of Taiwan of die vanuit Taiwan worden verzonden (PB L 326, blz. 1).

10 — PB 2012, C 127, blz. 3.

11 — Verordening van 25 juni 2012 tot opening van een onderzoek naar de mogelijke ontwijking van de bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingmaatregelen ten aanzien van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje van oorsprong uit de Volksrepubliek China door de invoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje verzonden uit Vietnam, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit Vietnam, en tot onderwerping van deze invoer aan registratieplicht (PB L 165, blz. 37).

12 — Verordening tot beëindiging van de bij verordening nr. 548/2012 ingestelde registratie van de invoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje verzonden uit Vietnam, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit Vietnam (PB L 340, blz. 37).

II – **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

18. In de periode van augustus tot december 2012 heeft APEX, een internationaal expeditiebedrijf, 4 024 080 niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje, verzonden vanuit Vietnam, in de Unie in het vrije verkeer gebracht.

19. Bij aanslag van 26 maart 2013 heeft het Hauptzollamt op grond van de litigieuze verordening van APEX een bedrag van 261 565,20 EUR aan antidumpingrechten nagevorderd.

20. Op 15 april 2013 heeft APEX administratief beroep ingesteld tegen die aanslag. Dat beroep is op 5 juni 2013 afgewezen, waarna APEX op 5 juli 2013 beroep in rechte heeft ingesteld bij het Finanzgericht Hamburg.

21. Deze rechterlijke instantie betwijfelt of het mogelijk was het bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingrecht uit te breiden terwijl deze verordening ten tijde van de vaststelling van de litigieuze verordening niet meer gold en de antidumpingmaatregel dus al was komen te vervallen.

22. Enerzijds vraagt zij zich af of uit artikel 13, lid 1, van de basisverordening, dat het mogelijk maakt om antidumpingrechten uit te breiden „wanneer er ontduiking van de *geldende* maatregelen plaatsvindt”[13], niet valt af te leiden dat een antidumpingmaatregel slechts kan worden uitgebreid zolang hij van kracht is. In haar ogen zouden ook met de opzet en het doel van antidumpingmaatregelen verband houdende overwegingen voor deze uitlegging kunnen pleiten. De instelling van antidumpingmaatregelen is namelijk geen sanctie voor eerder gedrag, maar een beschermende maatregel tegen de oneerlijke mededinging die het gevolg is van dumpingpraktijken, bedoeld om invoer met dumping onmogelijk of economisch minder interessant te maken. Dat doel kan echter niet worden bereikt wanneer antidumpingmaatregelen worden ingesteld voor een periode voorafgaand aan de vaststelling van de verordening die in die maatregelen voorziet.

23. Anderzijds zou volgens het Finanzgericht Hamburg, aangezien terugwerkende kracht is toegestaan, het zinsdeel „wanneer er ontduiking van de geldende maatregelen plaatsvindt” ook aldus kunnen worden opgevat, dat het niet ziet op het tijdstip waarop de uitbreidingsverordening wordt vastgesteld, maar op de periode waarvoor de uitbreiding geldt. Voor deze uitlegging zou volgens de verwijzende rechter steun kunnen worden gevonden in het doel van de antiontwijkingsmaatregelen, namelijk het verzekeren van de doeltreffendheid van het antidumpingrecht. In die visie gaat het er enkel om dat aan de materiële voorwaarden voor de uitbreiding is voldaan, en is het tijdstip van de vaststelling van de uitbreidingsverordening niet van belang. Een uitbreidingsverordening is dus slechts ondergeschikt aan de oorspronkelijke antidumpingmaatregelen, wat zou kunnen verklaren waarom artikel 13 van de basisverordening geen tijdslimiet bepaalt waarbinnen een dergelijke verordening moet worden vastgesteld.

24. Aangezien het Finanzgericht Hamburg twijfelt tussen deze twee standpunten, heeft het besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is [de litigieuze verordening] ongeldig omdat op het tijdstip van de vaststelling ervan het bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingrecht, dat moest worden uitgebreid, reeds was vervallen?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: is [de litigieuze verordening] ongeldig omdat ontwijking, in de zin van artikel 13, lid 1, van [de basisverordening], van de bij verordening nr. 1458/2007 [...] gelaste maatregel niet kan worden vastgesteld?”

13 — Cursivering van mij.

III – **Mijn analyse**

25. Ik zal mijn analyse beperken tot de eerste vraag, omdat alleen deze een volstrekt nieuw juridisch probleem aan de orde stelt dat een diepgaand onderzoek behoeft, terwijl het antwoord op de tweede vraag kan worden gevonden in de rechtspraak van het Hof, en dan met name in het arrest Simon, Evers & Co [14].

26. Voor een goed begrip van de eerste vraag herinner ik eraan dat in artikel 10, lid 1, van de basisverordening weliswaar het beginsel is geformuleerd dat antidumpingrechten slechts kunnen worden toegepast op producten die in het vrije verkeer worden gebracht na de inwerkingtreding van het besluit waarbij een voorlopig of definitief recht is ingesteld, maar dat verschillende bepalingen van deze verordening [15] een uitdrukkelijke uitzondering op dit verbod van terugwerkende kracht bevatten, met name door te bepalen dat antidumpingmaatregelen kunnen worden toegepast ten aanzien van producten die vóór de datum van inwerkingtreding van dat besluit in het vrije verkeer zijn gebracht, op voorwaarde dat die producten overeenkomstig artikel 14, lid 5, van dezelfde verordening zijn geregistreerd. Zo geldt volgens artikel 13, lid 3, van de basisverordening de verplichting tot registratie van de invoer – die het mogelijk moet maken om met terugwerkende kracht antidumpingrechten te heffen – wanneer een ontwijkingsonderzoek wordt geopend.

27. Nu het volgens de basisverordening mogelijk is om de maatregelen waarbij een antidumpingrecht in geval van ontwijking van dit recht wordt uitgebreid, met terugwerkende kracht toe te passen, draait het in deze zaak dus niet om de vraag of een uitgebreid antidumpingrecht met terugwerkende kracht kan worden geheven, maar om de vraag of een uitbreidingsbesluit kan worden vastgesteld terwijl het antidumpingrecht niet meer geldt, enkel en alleen om het mogelijk te maken het uitgebreide recht met terugwerkende kracht te heffen over de periode tussen het ingaan van de registratieplicht en het vervallen van het oorspronkelijke recht.

28. Ik meen dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

29. De basisverordening bevat volgens mij geen enkele bepaling die een dergelijke praktijk verbiedt.

30. Ik geloof namelijk niet dat de in artikel 13, lid 1, van deze verordening opgenomen bepaling dat „[d]e [...] antidumpingrechten kunnen worden uitgebreid [...] wanneer er ontduiking van de *geldende* maatregelen plaatsvindt” [16], aldus moet worden opgevat dat geen uitbreidingsverordening kan worden vastgesteld wanneer de oorspronkelijke maatregelen niet meer „gelden”. Bij lezing van deze bepaling, die de materiële voorwaarde vastlegt waaraan moet zijn voldaan om antidumpingrechten te kunnen uitbreiden, namelijk ontwijking van deze rechten, is er geen enkele reden om aan te nemen dat de Uniewetgever zich duidelijk heeft willen uitspreken over het tijdstip waarop het uitbreidingsbesluit kan worden vastgesteld. En zelfs al zou artikel 13, lid 1, van de basisverordening moeten worden geacht de voorwaarden voor de toepassing in de tijd van de uitgebreide antidumpingmaatregelen vast te leggen, dan nog betekent deze bepaling volgens mij niet meer dan dat de maatregelen waarbij een definitief antidumpingrecht wordt uitgebreid, slechts kunnen worden toegepast zolang dat recht geldt. Ik wijs er in dit verband op dat het enige in artikel 13 van de basisverordening gestelde termijnvereiste is dat het onderzoek naar de mogelijke ontwijking van de antidumpingmaatregelen moet zijn afgerond binnen een tijdsbestek van negen maanden nadat het is geopend [17], en dat het besluit tot uitbreiding van de

14 — C-21/13, EU:C:2014:2154.

15 — Het betreft de artikelen 10, leden 2, 4 en 5, 11, lid 4, 12, lid 5, en 13, lid 3.

16 — Cursivering van mij.

17 — Lid 3.

maatregelen moet worden genomen „[w]anneer de *definitief* vastgestelde feiten”[18] die uitbreiding rechtvaardigen. Als de feiten pas na het vervallen van het antidumpingrecht definitief worden vastgesteld, zouden de instellingen van de Unie dus een uitbreidingsverordening moeten kunnen vaststellen zolang de termijn van negen maanden maar wordt gerespecteerd.

31. Op basis van een zuiver letterlijke analyse van artikel 13 van de basisverordening kan dus niet worden uitgesloten dat het besluit om een antidumpingmaatregel met terugwerkende kracht uit te breiden, ook kan worden genomen nadat de oorspronkelijke maatregel is vervallen.

32. Deze analyse wordt in mijn ogen alleen maar ondersteund door de doelstellingen en de algemene opzet van de basisverordening, die bevestigen dat deze verordening als enige voorwaarde stelt dat de uitgebreide antidumpingmaatregelen niet mogen worden toegepast nadat het oorspronkelijke antidumpingrecht is vervallen.

33. In de eerste plaats is het feit dat de antiontwijkingsmaatregelen ondergeschikt van aard zijn, zoals blijkt uit de opzet van de basisverordening in het algemeen en uit de systematiek van artikel 13 van deze verordening in het bijzonder, geen reden om aan te nemen dat na het vervallen van het antidumpingrecht geen verordening meer zou mogen worden vastgesteld waarbij dit recht met terugwerkende kracht wordt uitgebreid.

34. Zoals het Hof heeft opgemerkt in zijn arrest Paltrade[19], blijkt uit het doel en de systematiek van de basisverordening, in het bijzonder uit overweging 19 en artikel 13 ervan, dat een maatregel tot uitbreiding van een definitief antidumpingrecht slechts ondergeschikt is aan de oorspronkelijke handeling waarbij dat recht is ingesteld[20]. Dat accessoire karakter vloeit in feite al voort uit de wijze waarop het begrip ontduiking is gedefinieerd. Uit artikel 13, lid 1, derde zin, van de basisverordening blijkt immers dat het bestaan van een antidumpingmaatregel een van de bestanddelen van die definitie is, aangezien ontduiking wordt omschreven als een verandering in de structuur van het handelsverkeer tussen derde landen en de Unie, die een gevolg is van praktijken, processen of werkzaamheden waarvoor, afgezien van de instelling van het recht, onvoldoende reden of economische rechtvaardiging bestaat, en waardoor bovendien de corrigerende werking van dat recht wordt ondermijnd.

35. Die accessoriteit betekent dus enkel dat de hoofdmaatregel en de antiontwijkingsmaatregel in de tijd naast elkaar moeten bestaan: de tweede maatregel kan niet blijven gelden nadat de eerste is komen te vervallen. Dit noodzakelijke samengaan van hoofdmaatregel en antiontwijkingsmaatregel impliceert echter geenszins dat tot oplegging van de antiontwijkingsmaatregel moet worden besloten terwijl de hoofdmaatregel nog van kracht is. Het feit dat volgens de basisverordening de antiontwijkingsmaatregel met terugwerkende kracht kan worden toegepast vanaf de datum waarop de verplichting tot registratie van de invoer is ingegaan, maakt het immers mogelijk om die maatregel toe te passen in de periode waarin de oorspronkelijke maatregel van kracht was, ook als het betrokken besluit pas na afloop van die periode wordt vastgesteld en gepubliceerd.

36. In de tweede plaats zou de opvatting dat een verordening tot uitbreiding van een antidumpingrecht niet meer kan worden vastgesteld nadat dat recht is komen te vervallen, het doel van de antiontwijkingsmaatregelen, namelijk het verzekeren van de doeltreffendheid van het antidumpingrecht, ondermijnen.

37. Zoals de Raad en de Commissie terecht opmerken, zou het antidumpingrecht immers tijdens de laatste maanden van zijn geldigheidsduur doelbewust kunnen worden ontweken in alle gevallen waarin het als gevolg van een te laat gestart onderzoek naar mogelijke ontwijking onwaarschijnlijk is dat vóór het vervallen van dat recht een uitbreidingsverordening zal worden vastgesteld.

18 — Idem. Cursivering van mij.

19 — C-667/11, EU:C:2013:368.

20 — Punt 28.

38. In dit verband herinner ik eraan dat het Hof in zijn arrest Paltrade [21], na te hebben opgemerkt dat een verordening waarbij een antidumpingrecht wordt uitgebreid, er uitsluitend toe strekt de doeltreffendheid van dat recht te verzekeren en te vermijden dat het wordt ontweken [22], erop heeft gewezen dat ook de verplichting tot registratie van de betrokken invoer, in het specifieke kader van een dergelijke ontwijking, de doeltreffendheid van de uitgebreide definitieve maatregelen dient, door de toepassing van de rechten met terugwerkende kracht mogelijk te maken om te vermijden dat de toe te passen definitieve maatregelen hun nuttig effect verliezen [23].

39. Ongeacht de datum waarop de verordening tot uitbreiding van het antidumpingrecht wordt vastgesteld, is de verplichting tot registratie van de invoer, die het karakter heeft van een voorlopige maatregel, in geval van ontwijking altijd bedoeld om de mogelijkheid te behouden de uitbreiding van de oorspronkelijke antidumpingrechten met terugwerkende kracht van toepassing te doen zijn, teneinde te vermijden dat de corrigerende werking van die rechten wordt ondermijnd door de betrokken invoer, met name tijdens de duur van het ontwijkingsonderzoek. In dit verband moet worden opgemerkt dat een antidumpingrecht geen recht is dat met het verstrijken van de tijd in intensiteit wijzigt. Het gaat niet geleidelijk teniet tijdens de periode waarin het van toepassing is, maar blijft juist van kracht zolang het niet is vervallen. De bewering van APEX dat een zuiver retroactieve uitbreiding van de antidumpingmaatregelen niet beoogt te voorkomen dat de corrigerende werking van de latere maatregel wordt ondermijnd door de ontwijking tijdens de onderzoeksperiode, maar slechts neerkomt op het afromen van de winst van de importerende ondernemingen, lijkt mij dan ook ongefundeerd. Het feit dat de uitbreiding van het antidumpingrecht uitsluitend betrekking heeft op een periode in het verleden, laat onverlet dat die uitbreiding beoogt te voorkomen dat dit recht door ontwijkingspraktijken wordt geneutraliseerd. Als die uitbreiding onmogelijk was, zou het voor niet al te scrupuleuze ondernemers wel heel eenvoudig zijn om zonder enig risico een antidumpingrecht te ontwijken in de laatste maanden waarin het van toepassing is.

40. Overigens kan volgens mij uit de in het arrest Paltrade [24] gebezigde formulering dat de registratieverplichting bedoeld is om het nuttig effect van de „toe te passen" definitieve maatregelen te waarborgen [25], niet worden afgeleid dat er op het tijdstip van de vaststelling van de uitbreidingsverordening nog sprake moet zijn van in de toekomst toe te passen maatregelen, wat aan een zuiver retroactieve uitbreiding van de antidumpingrechten in de weg zou staan. Naar mijn mening heeft het Hof gedoeld op de situatie op het moment waarop de Commissie besluit de douaneautoriteiten opdracht te geven om de invoer te registreren. Op die datum is het antidumpingrecht waarvan de werkingssfeer door een uitbreidingsverordening zal kunnen worden verruimd, reeds van kracht, terwijl de maatregel tot uitbreiding van dit recht nog niet is vastgesteld en dus „toe te passen" is. Deze formulering sluit trouwens aan bij de bewoordingen van artikel 14, lid 5, van de basisverordening, waarin is bepaald dat de Commissie opdracht kan geven om de invoer te registreren, „zodat *vervolgens*, met ingang van de datum van registratie, van de betrokken producten rechten *kunnen worden geheven*" [26]. Uiteindelijk wordt met de gebezigde formulering slechts een vanzelfsprekendheid tot uitdrukking gebracht. Blijken er geen beschermende maatregelen noodzakelijk te zijn en wordt de antidumpingprocedure afgesloten zonder dat maatregelen worden ingesteld, dan zal er geen enkel antidumpingrecht kunnen worden geheven over de aan registratieplicht onderworpen invoer.

21 — C-667/11, EU:C:2013:368.

22 — Punt 28.

23 — Punt 29.

24 — C-667/11, EU:C:2013:368.

25 — Punt 29.

26 — Cursivering van mij.

41. In de derde plaats betekent het beginsel dat de instelling van antidumpingmaatregelen geen sanctie is voor eerder gedrag, maar een beschermende maatregel tegen de oneerlijke mededinging die het gevolg is van dumpingpraktijken, niet dat het heffen van uitgebreide antidumpingrechten over aan registratieplicht onderworpen invoer slechts mogelijk is indien voor de toekomst antidumpingmaatregelen worden vastgesteld. Uit dit in het arrest Industrie des poudres sphériques/Raad [27] geformuleerde beginsel heeft het Hof uitsluitend afgeleid dat het onderzoek op grond van zo recent mogelijke informatie moet worden verricht, teneinde antidumpingrechten te kunnen vaststellen die geschikt zijn om de bedrijfstak van de Gemeenschap te beschermen tegen dumping. [28] Hoewel dat beginsel dus van invloed is op de keuze voor de periode waarop het onderzoek naar de mogelijke ontwijking van een antidumpingrecht betrekking heeft, impliceert het geen verkorting van de termijn van maximaal negen maanden die de instellingen wordt gegund om het onderzoek af te ronden en, eventueel, de definitieve antidumpingrechten uit te breiden.

42. In de vierde plaats volgt de uitlegging volgens welke een verordening tot uitbreiding van een antidumpingrecht niet kan worden vastgesteld nadat dit recht is vervallen, niet uit het feit dat de in artikel 11, leden 2 en 4, van de basisverordening bedoelde procedure voor een nieuw onderzoek en de in artikel 13 van deze verordening bedoelde procedure betreffende mogelijke ontwijking systematisch gezien in elkaar grijpen.

43. Het valt niet te ontkennen dat er in het algemeen tal van wisselwerkingen mogelijk zijn tussen de oorspronkelijke maatregelen en de antiontwijkingsmaatregelen. Wanneer een hoofdmaatregel en een antiontwijkingsmaatregel van kracht zijn, kan het niet anders dan dat bij de beoordeling van de te verwachten gevolgen van het intrekken, aanpassen of laten vervallen van de hoofdmaatregel ook rekening wordt gehouden met de te verwachten gevolgen van het handhaven of intrekken van de antiontwijkingsmaatregel. [29] Dit is trouwens ook de vaste praktijk van de instellingen van de Unie. [30]

44. Dit is echter een andere situatie dan die waarin het onderzoek naar mogelijke ontwijking loopt terwijl de vervaldatum van de antidumpingmaatregel nadert.

45. Bij het naderende vervallen van een definitief antidumpingrecht kan weliswaar op initiatief van de Commissie dan wel op verzoek van een bedrijfstak van de Unie een nieuw onderzoek naar de maatregel worden geopend – de maatregel blijft dan van kracht totdat de resultaten van het in artikel 11, lid 2, van de basisverordening bedoelde onderzoek bekend zijn – maar het feit dat de Commissie die mogelijkheid van een nieuw onderzoek onbenut laat, kan de instellingen van de Unie niet de bevoegdheid ontnemen om een geldend antidumpingrecht, zij het ook uitsluitend met terugwerkende kracht, uit te breiden.

27 — C-458/98 P, EU:C:2000:531, punt 91. Zie ook arresten Gerecht Brosmann Footwear (HK) e.a./Raad (T-401/06, EU:T:2010:67, punt 198), Zhejiang Aokang Shoes/Raad (T-407/06 en T-408/06, EU:T:2010:68, punt 155), Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory/Raad (T-409/06, EU:T:2010:69, punt 157) en Foshan City Nanhai Golden Step Industrial/Raad (T-410/06, EU:T:2010:70, punt 133).

28 — Arrest Industrie des poudres sphériques/Raad (C-458/98 P, EU:C:2000:531, punt 92).

29 — Zie in die zin Müller, W., Khan, N. en Scharf, T., *EC and WTO Anti-Dumping Law*, 2e druk, Oxford University Press, 2009, nr. 13.70, blz. 597.

30 — Zie met name verordening (EG) nr. 654/2008 van de Raad van 29 april 2008 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op cumarine van oorsprong uit de Volksrepubliek China, zoals uitgebreid tot cumarine verzonden vanuit India, Thailand, Indonesië en Maleisië, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit India, Thailand, Indonesië en Maleisië, naar aanleiding van een nieuw onderzoek bij het vervallen van de maatregelen op grond van artikel 11, lid 2, van verordening (EG) nr. 384/96 (PB L 183, blz. 1); uitvoeringsverordening (EU) nr. 102/2012 van de Raad van 27 januari 2012 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op stalen kabels van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Oekraïne, zoals uitgebreid tot stalen kabels verzonden uit Marokko, Moldavië en de Republiek Korea, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit deze landen, na een nieuw onderzoek bij het vervallen van de maatregelen overeenkomstig artikel 11, lid 2, van verordening (EG) nr. 1225/2009 en tot beëindiging van de procedure van het nieuwe onderzoek bij het vervallen van de maatregelen betreffende de invoer van stalen kabels uit Zuid-Afrika overeenkomstig artikel 11, lid 2, van verordening (EG) nr. 1225/2009 (PB L 36, blz. 1), en uitvoeringsverordening (EU) 2015/519 van de Commissie van 26 maart 2015 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op bepaalde soorten ijzeren of stalen bevestigingsmiddelen van oorsprong uit de Volksrepubliek China, zoals uitgebreid tot bepaalde soorten uit Maleisië verzonden ijzeren of stalen bevestigingsmiddelen, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit Maleisië, naar aanleiding van een nieuw onderzoek bij het vervallen van de maatregelen op grond van artikel 11, lid 2, van verordening (EG) nr. 1225/2009 (PB L 82, blz. 78). Volgens die laatste uitvoeringsverordening en ook volgens verordening nr. 654/2008 wijst de vaststelling van het bestaan van ontwijkingspraktijken erop dat het zeer waarschijnlijk is dat de invoer met dumping vanuit China zal worden hervat (zie overweging 54 van uitvoeringsverordening 2015/519).

46. In werkelijkheid verschillen de beoordelingen die de instellingen verrichten in het kader van een nieuw onderzoek in verband met het naderende vervallen van een antidumpingmaatregel, van die welke van hen worden verwacht wanneer een onderzoek naar de mogelijke ontwijking van deze maatregel wordt geopend.

47. Volgens artikel 11, lid 2, eerste alinea, van de basisverordening is handhaving van een antidumpingmaatregel na de normale vervaldatum slechts mogelijk wanneer bij een nieuw onderzoek een verband wordt vastgesteld tussen het vervallen van de maatregel enerzijds en voortzetting of herhaling van dumping en schade anderzijds.

48. De door de Commissie bij een nieuw onderzoek verrichte beoordeling berust niet alleen op een retrospectieve analyse van de ontwikkeling van de onderzochte situatie sinds de instelling van de oorspronkelijke definitieve maatregel, maar ook op „een prospectieve analyse van de te verwachten ontwikkeling van de situatie vanaf de vaststelling van de maatregel tot nieuw onderzoek, teneinde de te verwachten invloed van een intrekking of aanpassing van de definitieve maatregel te evalueren”. [31] Of een antidumpingmaatregel wordt gehandhaafd, hangt dus af van het resultaat van een beoordeling van de consequenties van het vervallen van die maatregel.

49. Het onderzoek naar de mogelijke ontwijking van een antidumpingrecht heeft daarentegen niet noodzakelijkerwijs een prospectieve dimensie, aangezien het daarbij niet gaat om de vraag of het vervallen van de ontweken antidumpingmaatregel waarschijnlijk tot een voortzetting of herhaling van dumping en tot schade zal leiden, maar om de vraag of die maatregel op het moment van het onderzoek wordt ontweken, met name door assemblagepraktijken.

50. Nu de noodzaak tot handhaving van de oorspronkelijke antidumpingmaatregelen en die tot uitbreiding van deze maatregelen als gevolg van ontwijking het voorwerp zijn van verschillende beoordelingen die betrekking hebben op verschillende tijdvakken, kan de Commissie zonder zichzelf tegen te spreken stellen dat zij niet over de nodige gegevens beschikt om te kunnen vaststellen dat het vervallen van de geldende antidumpingmaatregel een voortzetting of herhaling van dumping en schade in de hand zou werken, en dat zij daarentegen wel over afdoende bewijs beschikt dat die maatregel wordt ontweken.

51. In de vijfde plaats lijkt het mij niet in overeenstemming met de vereisten van het beginsel van goed bestuur om te verbieden een verordening tot uitbreiding van een antidumpingrecht vast te stellen na de vervaldatum van dat recht, ook al is er ontwijking van de bestaande maatregelen geconstateerd. Het zou immers geen enkele zin hebben om procedurele rechten toe te kennen aan de klager die de Commissie verzoekt een ontwijkingsonderzoek te starten, als de instellingen van de Unie na dat onderzoek, ook al is het binnen de in de basisverordening bepaalde termijn afgerond en zijn er ontwijkingspraktijken geconstateerd, geen enkele maatregel konden nemen om die praktijken tegen te gaan.

52. In het hoofdgeding is bij verordening nr. 1458/2007 tot en met 13 december 2012 een definitief antidumpingrecht ingesteld op de invoer van de betrokken producten van oorsprong uit China. Op 25 juni 2012, dus vóór het vervallen van die maatregel, is bij verordening nr. 548/2012 tot opening van een onderzoek naar mogelijke ontwijking, de invoer van de betrokken producten verzonden vanuit Vietnam aan registratieplicht onderworpen.

53. Nadat was vastgesteld dat er sprake was van ontwijking, is bij de litigieuze verordening, vastgesteld op 18 maart 2013, het bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde definitieve antidumpingrecht uitgebreid tot de invoer van de betrokken producten verzonden vanuit Vietnam, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit die staat.

31 — Zie arrest Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, punt 55).

54. Het ontwijkingsonderzoek is gestart naar aanleiding van een verzoek dat een producent van de Unie had ingediend op 17 april 2012, dat wil zeggen voordat op 1 mei 2012 het bericht van het naderende vervallen van bepaalde antidumpingmaatregelen werd gepubliceerd. Het onderzoek bestreek de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 maart 2012.

55. Indien de litigieuze verordening had moeten worden vastgesteld voordat de oorspronkelijke maatregel verviel, dat wil zeggen vóór 13 december 2012, zou de Commissie haar onderzoek binnen een kortere termijn dan de in artikel 13, lid 3, van de basisverordening bepaalde termijn van negen maanden hebben moeten afronden. Bovendien lijkt de zienswijze dat deze verordening geldig had kunnen worden vastgesteld tot en met 13 december 2012 vóór middernacht, en niet op een later tijdstip, ook al viel dat binnen die termijn van negen maanden, mij volstrekt niet logisch en coherent. Het valt niet in te zien hoe het enkele feit dat de maatregel nog van toepassing is, al is het nog maar heel even, een uitbreidingsverordening geldig zou maken, die daarentegen ongeldig zou zijn vanaf 14 december 2012 om 0 uur. Zou men zelfs van de Raad moeten verlangen dat hij de maatregel waarbij de antidumpingrechten met terugwerkende kracht worden uitgebreid, binnen een bepaalde minimumtermijn vóór het vervallen van die rechten vaststelt? Zou men nog verder moeten gaan door voor de retroactieve uitbreiding van de antidumpingmaatregel, ook al is het doel daarvan om de gevolgen van een ontwijkingspraktijk in het verleden te neutraliseren, als voorwaarde te stellen dat die maatregel na een nieuw onderzoek voor de toekomst blijft gehandhaafd? De invoering door de rechter van een dergelijke termijn of van die eis dat de oorspronkelijke maatregel wordt gehandhaafd, zou erop neerkomen dat aan de basisverordening voorwaarden worden toegevoegd die daarin duidelijk niet zijn opgenomen. In dit specifieke geval, waarin er vóór het vervallen van een antidumpingrecht sprake is geweest van een praktijk die beantwoordt aan de definitie van ontwijking, verplicht de basisverordening de instellingen van de Unie evenmin om deze praktijk aan te pakken door een nieuwe antidumpingprocedure te starten in plaats van de speciaal daarvoor bedoelde procedure van artikel 13 van deze verordening voort te zetten.

56. Dit zijn de redenen waarom ik meen dat bij het onderzoek van de eerste vraag van de verwijzende rechter niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de litigieuze verordening kunnen aantasten.

IV – **Conclusie**

57. Ik geef het Hof derhalve in overweging om op de eerste vraag van het Finanzgericht Hamburg te antwoorden dat bij het onderzoek van deze vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van uitvoeringsverordening (EU) nr. 260/2013 van de Raad van 18 maart 2013 tot uitbreiding van het bij verordening (EG) nr. 1458/2007 ingestelde definitieve antidumpingrecht op niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje van oorsprong uit de Volksrepubliek China tot niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje verzonden vanuit de Socialistische Republiek Vietnam, al dan niet aangegeven als van oorsprong uit de Socialistische Republiek Vietnam.