Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 16 juli 2015 [1]

Mål C-371/14

APEX GmbH Internationale Spedition
mot
Hauptzollamt Hamburg-Stadt

(begäran om förhandsavgörande från Finanzgericht Hamburg (Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande — Handelspolitik — Antidumpningstull — Genomförandeförordning (EU) nr 260/2013 — Importprodukter med ursprung i Kina — Import av samma produkter som avsänts från Vietnam — Kringgående — Beslut att retroaktivt utvidga antidumpningstullarna efter det att tullarna upphört att gälla — Giltighet”

1. Kan en slutgiltig antidumpningstull på import med ursprung i ett tredjeland vid kringgående retroaktivt utvidgas till att omfatta import från ett annat tredjeland genom en förordning som antogs efter det att nämnda antidumpningstull hade upphört att gälla?

2. Detta är den principfråga som ställs i begäran om förhandsavgörande, som rör giltigheten av rådets genomförandeförordning (EU) nr 260/2013 av den 18 mars 2013 om utvidgning av den slutgiltiga antidumpningstull som införts genom förordning (EG) nr 1458/2007 på import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten med ursprung i Folkrepubliken Kina till import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten avsända från Socialistiska republiken Vietnam oavsett om produkternas deklarerade ursprung är Socialistiska republiken Vietnam eller inte [2], till följd av en undersökning av kringgående i den mening som avses i artikel 13 i rådets förordning (EG) nr 1225/2009 av den 30 november 2009 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen [3].

3. Begäran har framställts i ett mål mellan APEX GmbH Internationale Spedition [4] och Hauptzollamt Hamburg-Stadt (huvudtullkontoret i Hamburgs stad) [5], rörande retroaktiva antidumpningstullar som krävts av APEX på grund av import som skett under år 2012.

4. I detta förslag till avgörande kommer jag att redogöra för skälen till varför jag föreslår att domstolen ska svara att det vid prövningen av den första frågan som har hänskjutits av Finanzgericht Hamburg (Tyskland) (domstol i första instans i Hamburg för mål om skatter, tullar och avgifter) inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av den omtvistade förordningen.

1 — Originalspråk: franska.
2 — EUT L 82, s. 10, nedan kallad den omtvistade förordningen.
3 — EUT L 343, s. 51, rättelse i EUT L 7, 2010, s. 22, nedan kallad grundförordningen.
4 — Nedan kallat APEX.
5 — Nedan kallat Hauptzollamt.

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Grundförordningen*

5. I skäl 16 i grundförordningen anges följande:

”Det är nödvändigt att föreskriva ett retroaktivt uttag av provisoriska tullar om detta bedöms vara lämpligt och att närmare ange de omständigheter som kan leda till att tullar tillämpas retroaktivt för att undvika att verkan av de slutgiltiga åtgärder som ska tillämpas undergrävs. …”

6. I artikel 10 i grundförordningen, med rubriken ”Retroaktiv verkan”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Provisoriska åtgärder och slutgiltiga antidumpningstullar ska tillämpas endast på produkter som övergår till fri omsättning efter det att beslut enligt artiklarna 7.1 respektive 9.4 trätt i kraft, om inte annat följer av de undantag som anges i denna förordning.”

7. Artikel 11.2 i denna förordning har följande lydelse:

”En slutgiltig antidumpningsåtgärd ska upphöra att gälla fem år efter det att den infördes eller fem år från den dag då den senaste översynen av såväl dumpning som skada avslutades, om det inte vid en översyn konstateras att åtgärdernas upphörande sannolikt skulle innebära att dumpningen och skadan fortsätter eller återkommer. En sådan översyn vid giltighetstidens utgång ska inledas på kommissionens initiativ eller på begäran av gemenskapsproducenter eller för gemenskapsproducenters räkning och åtgärden ska fortsätta att gälla i avvaktan på resultatet av en sådan översyn.

…”

8. I artikel 13 i grundförordningen, med rubriken ”Kringgående av åtgärder”, föreskrivs följande:

”1. Om gällande åtgärder kringgås får de antidumpningstullar som införts i enlighet med denna förordning utvidgas till att omfatta import av den likadana produkten från tredjeländer, oavsett om den obetydligt ändrats, import av den obetydligt ändrade likadana produkten från det land som omfattas av åtgärder eller import av delar av denna produkt. Om gällande åtgärder kringgås får antidumpningstullar, som inte får överskrida den övriga antidumpningstull som införts i enlighet med artikel 9.5, utvidgas till att omfatta import från företag som omfattas av individuella tullsatser i de länder som omfattas av åtgärder. Kringgående ska definieras som en förändring i handelsmönstret mellan tredjeland och gemenskapen, eller mellan enskilda företag i det land som omfattas av åtgärder och gemenskapen, som härrör från sådant bruk, sådana processer eller sådan bearbetning för vilka ingen annan tillräcklig grund eller ekonomisk motivering finns än införandet av antidumpningstullen, om det finns bevisning för skada eller för att verkningarna av denna tull undergrävs i fråga om priser på eller kvantiteter av den likadana produkten och om det finns bevisning för dumpning i förhållande till de normalvärden som tidigare, i förekommande fall i enlighet med bestämmelserna i artikel 2, fastställts för den likadana produkten.

…

3. Undersökningar i enlighet med denna artikel ska, på kommissionens initiativ eller på begäran av en medlemsstat eller en berörd part, inledas på grundval av tillräcklig bevisning avseende de faktorer som anges i punkt 1. Undersökningarna ska efter samråd med rådgivande kommittén inledas genom en förordning från kommissionen, genom vilken tullmyndigheterna även får instrueras att antingen registrera importen i enlighet med artikel 14.5 eller kräva säkerheter. Undersökningarna ska utföras av kommissionen med eventuellt bistånd av tullmyndigheterna och ska slutföras inom nio månader. Om det av de slutgiltigt fastställda omständigheterna framgår att en utvidgning av åtgärderna är berättigad,

ska rådet på förslag av kommissionen fatta beslut om detta efter samråd med rådgivande kommittén. Förslaget ska antas av rådet såvida inte rådet med enkel majoritet inom en månad efter kommissionens framläggande av förslaget beslutar att avvisa det. Utvidgningen av åtgärderna ska börja gälla från och med den dag då registrering infördes i enlighet med artikel 14.5 eller från och med den dag då säkerheter krävdes. De relevanta bestämmelserna i denna förordning beträffande förfaranden vid inledande och utförande av undersökningar ska gälla i enlighet med denna artikel.

…”

9. I artikel 14.5 i grundförordningen anges följande:

”Kommissionen kan efter samråd med rådgivande kommittén kräva att tullmyndigheterna vidtar lämpliga åtgärder för att registrera importen så att åtgärder därefter kan vidtas mot denna import från och med dagen för registreringen. Import kan göras till föremål för registrering på begäran av gemenskapsindustrin, om begäran innehåller tillräcklig bevisning för att motivera en sådan åtgärd. Registrering ska införas genom en förordning i vilken ändamålet med åtgärden och i förekommande fall den uppskattade storleken på eventuella framtida betalningsförpliktelser ska anges. Import får inte göras till föremål för registrering under en längre period än nio månader.”

B – *Antidumpningsförordningar rörande ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten*

10. Genom rådets förordning (EEG) nr 3433/91 av den 25 november 1991 [6] infördes en slutgiltig antidumpningstull på import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten, med ursprung i bland annat Kina.

11. Till följd av en undersökning om möjligt kringgående av åtgärden utvidgades den slutgiltiga antidumpningstullen till att omfatta import av likadana tändare avsända från eller med ursprung i Taiwan samt import av påfyllningsbara gasficktändare med tändsten, med ursprung i Kina eller avsända från eller med ursprung i Taiwan, genom rådets förordning (EG) nr 192/1999 av den 25 januari 1999 [7].

12. Rådets förordning (EG) nr 1824/2001 av den 12 september 2001 [8], därefter rådets förordning (EG) nr 1458/2007 av den 10 december 2007 [9], upprätthöll den slutgiltiga antidumpningstullen inrättad genom förordning nr 3433/91 och utvidgad av förordning nr 192/1999.

13. Eftersom ingen översyn begärdes efter offentliggörandet av den 1 maj 2012 om tillkännagivandet att vissa antidumpningsåtgärder snart skulle upphöra att gälla [10], upphörde dessa den 13 december 2012.

6 — Förordning om införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten, med ursprung i Japan, Kina, Sydkorea och Thailand samt om slutgiltigt uttag av den preliminära antidumpningstullen (EGT L 326, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 19, s. 17).

7 — Förordning om utvidgning av den slutgiltiga antidumpningstull som genom förordning nr 3433/91, infördes på import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten med ursprung i Folkrepubliken Kina till att omfatta import av vissa påfyllningsbara engångsficktändare med tändsten med ursprung i Folkrepubliken Kina eller avsända från eller med ursprung i Taiwan samt import av ej påfyllningsbara tändare avsända från eller med ursprung i Taiwan, och om avslutande av förfarandet avseende import av ej påfyllningsbara tändare avsända från Hongkong och Macao (EGT L 22, s. 1).

8 — Förordning om införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten med ursprung i Folkrepubliken Kina avsända från eller med ursprung i Taiwan och på import av vissa påfyllningsbara ficktändare med tändsten med ursprung i Folkrepubliken Kina avsända från eller med ursprung i Taiwan (EGT L 248, s. 1) i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 155/2003 av den 27 januari 2003 (EGT L 25, s. 27).

9 — Förordning om införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten med ursprung i Folkrepubliken Kina och avsända från eller med ursprung i Taiwan och på import av vissa påfyllningsbara ficktändare med tändsten med ursprung i Folkrepubliken Kina och avsända från eller med ursprung i Taiwan (EUT L 326, s. 1).

10 — EUT C 127, 2012, s. 3.

14. Innan de upphörde att gälla hade kommissionen, efter en begäran av den 17 april 2012 från en producent inom Europeiska unionen, genom sin förordning (EU) nr 548/2012[11], inlett en undersökning beträffande ett eventuellt kringgående av antidumpningsåtgärder genom import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten som avsänts från Vietnam.

15. Enligt artikel 2 första stycket i denna förordning var medlemsstaternas tullmyndigheter skyldiga att vidta lämpliga åtgärder för att registrera den import som anges i artikel 1 i den förordningen, i enlighet med artiklarna 13.3 och 14.5 i grundförordningen.

16. Kommissionens förordning (EU) nr 1192/2012 av den 12 december 2012[12] avslutade denna registreringsskyldighet från det att antidumpningsåtgärderna upphörde att gälla.

17. Den omtvistade förordningen, som antogs till följd av undersökningen som inleddes genom förordning nr 548/2012, föreskriver en utvidgning av de slutgiltiga antidumpningsåtgärder som införts genom förordning nr 1458/2007. Artikel 1 i den omtvistade förordningen föreskriver följande:

”1. Den slutgiltiga antidumpningstull som infördes genom artikel 1.2 i förordning […] nr 1458/2007 på import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten med ursprung i Kina utvidgas härmed till att även omfatta import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten som avsänts från Vietnam, oavsett om produktens deklarerade ursprung är Vietnam eller inte, och som för närvarande klassificeras enligt KN-nummer ex 9613 10 00.

2. Den tull som utvidgas genom punkt 1 i denna artikel ska tas ut på import som avsänts från Vietnam från och med den 27 juni 2012 till och med den 13 december 2012, oavsett om dess deklarerade ursprung är Vietnam eller inte, och som registrerats i enlighet med artikel 2 i förordning […] nr 548/2012 och artiklarna 13.3 och 14.5 i [grundförordningen].

…”

II – **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

18. Under månaderna augusti till december 2012 lät APEX, ett bolag för internationell transport, 4 024 080 ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten som avsänts från Vietnam övergå till fri omsättning i unionen.

19. Den 26 mars 2013 utfärdade Hauptzollamt ett tulltaxeringsbeslut som ålade APEX att betala antidumpningstull i efterhand om 261 565,20 euro med stöd av den omtvistade förordningen.

20. Den 15 april 2013 begärde APEX omprövning av tulltaxeringsbeslutet. Hauptzollamt vidhöll vid omprövning den 5 juni 2013 sitt tidigare beslut. APEX överklagade beslutet till Finanzgericht Hamburg den 5 juli 2013.

21. Finanzgericht Hamburg är osäker på möjligheten att utvidga antidumpningstullen som infördes genom förordning nr 1458/2007 då denna inte längre var i kraft vid tidpunkten för antagandet av den omtvistade förordningen och att antidumpningsåtgärden därför hade upphört att gälla.

11 — Förordning av den 25 juni 2012 om inledande av en undersökning beträffande ett eventuellt kringgående av de antidumpningsåtgärder som infördes genom förordning nr 1458/2007 på import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten med ursprung i Folkrepubliken Kina genom import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten som avsänts från Vietnam, oavsett om produktens deklarerade ursprung är Vietnam eller inte, och om registrering av sådan import (EUT L 165, s. 37).

12 — Förordning om avslutande av registrering enligt förordning (EU) nr 548/2012 av import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten som avsänts från Vietnam, oavsett om produktens deklarerade ursprung är Vietnam eller inte (EUT L 340, s. 37).

22. Finanzgericht Hamburg undrar om det inte går att utläsa av artikel 13.1 i grundförordningen, vilken föreskriver möjligheten att utvidga antidumpningstullarna ”om *gällande* åtgärder kringgås” [13], att en antidumpningsåtgärd enbart kan utökas om den är gällande. Finanzgericht Hamburg påpekade att även överväganden med avseende på systematiken i och ändamålet med antidumpningåtgärder kan tala för denna tolkning. Införandet av antidumpningstullar utgör således inte någon påföljd för tidigare uppträdande utan är en säkerhets- och skyddsåtgärd mot illojal konkurrens till följd av dumpning som avser att förhindra import av dumpade varor eller minska det ekonomiska intresset för sådan import. Emellertid kan detta syfte inte uppnås om antidumpningsåtgärder införs för en period före tidpunkten för antagandet av den förordning genom vilken åtgärderna införts.

23. Å andra sidan påpekar Finanzgericht Hamburg att i den mån retroaktiv verkan är tillåten kan formuleringen ”om gällande åtgärder kringgås” även tolkas så, att den inte avser tidpunkten för antagandet av förordningen om utvidgning utan den period under vilken utvidgningen tillämpas. Det mål att säkerställa tullens fulla verkan som eftersträvas med dessa åtgärder för att motverka kringgående bekräftar denna analys, eftersom det avgörande är att konstatera att de materiella förutsättningarna för utvidgningen är uppfyllda, oberoende av tidpunkten för antagandet av förordningen som föreskriver dessa åtgärder. En förordning om utvidgning är följaktligen enbart en accessorisk åtgärd i förhållande till de ursprungliga antidumpningsåtgärderna, vilket skulle kunna betyda att artikel 13 i grundförordningen inte anger någon tidpunkt före utgången av vilken den ska antas.

24. Då Finanzgericht Hamburg tvekade mellan dessa båda ståndpunkter beslutade den att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Är [den omtvistade förordningen] ogiltig av det skälet att den antidumpningstull som införts genom förordning nr 1458/2007, vars utvidgning förordnas, redan hade upphört att gälla vid tidpunkten för antagandet av [den omtvistade förordningen]?

2) Om den första frågan besvaras nekande, är [den omtvistade förordningen] ogiltig av det skälet att det inte kan fastställas att den åtgärd som ålagts genom förordning nr 1458/2007 utgör ett kringgående i den mening som avses i artikel 13.1 i [grundförordningen]?”

III – **Min bedömning**

25. Min bedömning kommer att begränsas till den första frågan som lyfter fram en tidigare obesvarad juridisk svårighet och som kräver en ingående prövning. Däremot kan delar av den andra frågan besvaras genom domstolens praxis, och särskilt genom domen Simon, Evers & Co. [14].

26. För att avgränsa den första frågan ska det erinras om följande. Visserligen ger artikel 10.1 i grundförordningen uttryck för principen enligt vilken antidumpningsåtgärder endast kan tillämpas på produkter som övergår till fri omsättning efter det att beslut om införande av provisorisk eller slutgiltig tull trätt i kraft. Emellertid medför åtskilliga bestämmelser i denna förordning [15] ett uttryckligt undantag från denna princip om förbud mot retroaktiv tillämpning och föreskriver särskilt att antidumpningsåtgärderna kan tillämpas på produkter som övergår till fri omsättning före ikraftträdandet av detta beslut, under förutsättning att de har registrerats i enlighet med artikel 14.5 i denna förordning. Sålunda tillämpas enligt artikel 13.3 i grundförordningen den mekanism för registrering av import som är avsedd att möjliggöra retroaktivt uttag av antidumpningstullar om det inleds en undersökning om förekomsten av kringgående av åtgärder.

13 — Min kursivering.

14 — C-21/13, EU:C:2014:2154.

15 — Det rör sig om artiklarna 10.2, 10.4, 10.5,11.4, 12.5 och 13.3.

27. Eftersom grundförordningen erkänner möjligheten till åtgärder för retroaktiv utvidgning av antidumpningstull vid kringgående av nämnda antidumpningstull, blir frågan således inte huruvida en utvidgad antidumpningstull kan tas ut retroaktivt, utan huruvida ett beslut om utvidgning kan antas då denna tull inte längre är i kraft, enbart i syfte att tillåta retroaktivt uttag av utvidgad tull för perioden mellan den dag då registrering av importen blev obligatorisk och den dag då den ursprungliga tullen upphörde att gälla.

28. Jag föreslår att denna fråga ska besvaras jakande.

29. Jag hittar ingen bestämmelse i grundförordningen som förbjuder sådan praxis.

30. Jag anser nämligen inte att artikel 13.1 i grundförordningen som föreskriver att ”[o]m *gällande* åtgärder kringgås får [antidumpningstullarna] […] utvidgas […]”[16] ska tolkas så, att den förbjuder antagandet av en förordning om utvidgning när de ursprungliga åtgärderna inte längre är ”gällande”. Det finns inte något stöd i ordalydelsen av denna bestämmelse, som syftar till att fastställa det materiella villkoret för tillämpning av beslut om utvidgning av antidumpningstullar, avseende förekomsten av ett kringgående av åtgärder, att unionslagstiftaren har avsett att tydligt ta ställning i fråga om när beslutet om utvidgning kan antas. Även om det kan antas att tillämpningen i tiden av utvidgade anitdumpningsåtgärder skulle kunna anses vara avgörande, tycks artikel 13.1 i grundförordningen enligt min mening enbart innebära att perioden för tillämpning av åtgärder om utvidgning av en slutgiltig antidumpningstull inte kan överstiga perioden under vilken denna tull är gällande. Jag vill härvid påpeka dels att det enda kravet på tidsfrist i artikel 13 i grundförordningen är att undersökningen rörande eventuellt kringgående av antidumpningsåtgärder ska slutföras inom nio månader efter det att den har inletts[17], dels att det ska fattas ett beslut att utvidga åtgärderna ”om det av de *slutgiltigt* fastställda omständigheterna”[18] framgår att en utvidgning är berättigad. Om omständigheterna endast är slutgiltigt fastställda efter det att tullen upphört att gälla, bör EU-institutionerna följaktligen kunna anta en förordning om utvidgning förutsatt att tidsfristen på nio månader respekteras.

31. En bokstavstolkning av artikel 13 i grundförordningen utesluter sålunda inte möjligheten att besluta att enbart med retroaktiv verkan utvidga ursprungliga antidumpningsåtgärder efter det att dessa åtgärder har upphört att gälla.

32. Utan att motsäga denna analys verkar grundförordningens syften och systematik stödja och bekräfta att denna förordning uppställer som enda krav att åtgärderna för utvidgning av antidumpningstullarna inte fortsätter efter det att denna tull har upphört att gälla.

33. För det första ger den omständigheten att åtgärder för att motverka kringgående har en underordnad ställning, såsom framgår i allmänhet av systematiken i grundförordningen och i synnerhet av systematiken i artikel 13 i förordningen, inte anledning att anta att det är förbjudet att efter det att antidumpningstullen upphört att gälla anta en förordning om retroaktiv utvidgning av denna tull.

34. Såsom domstolen fann i domen Paltrade[19], framgår det av ändamålet med grundförordningen och systematiken i densamma, bland annat av skäl 19 och artikel 13 i denna förordning, att en åtgärd som utvidgar en slutgiltig antidumpningstull endast är accessorisk i förhållande till den ursprungliga rättsakt som inför denna tull[20]. Denna princip om den accessoriska karaktären som styr antagandet av åtgärder som utvidgar slutgiltiga antidumpningstullar är i praktiken en följd av själva definitionen av

16 — Min kursivering.
17 — Punkt 3.
18 — Se ovan. Min kursivering.
19 — C-667/11, EU:C:2013:368.
20 — Punkt 28.

kringgåendet av åtgärder. Det framgår nämligen av artikel 13.1 tredje meningen i grundförordningen att förekomsten av en antidumpningsåtgärd liknar definitionen av de omständigheter som utgör kringgående, eftersom denna förutsätter en förändring i handelsmönstret mellan tredjeland och unionen som, å ena sidan, härrör från sådant bruk, sådana processer eller sådan bearbetning som inte har tillräcklig grund eller ekonomisk motivering förutom införandet av antidumpningstullen och, å andra sidan, undergräver verkningarna av tullen.

35. Principen om den accessoriska karaktären leder följaktligen bara till att huvudåtgärden och åtgärden för att motverka kringgående med nödvändighet existerar samtidigt, eftersom åtgärden för att motverka kringgående inte kan fortsätta att existera efter det att huvudåtgärden upphört att gälla. Likväl innebär detta nödvändiga samband mellan huvudåtgärden och åtgärden för att motverka kringgående på intet sätt att det beslut som föreskriver den andra åtgärden ska fattas medan den första är gällande, i den mån som grundförordningen – då den föreskriver möjligheten att ge åtgärden för att motverka kringgående retroaktiv verkan från den dag då registrering av importen blev obligatorisk – gör det möjligt att tillämpa åtgärden under tillämpningstiden för den ursprungliga åtgärden, även om beslutet antas och offentliggörs efter det att denna period löpt ut.

36. För det andra skulle det mål att säkerställa tullens fulla verkan som eftersträvas med de åtgärder som avser att motverka kringgående äventyras om det antogs att en förordning om utvidgning av en antidumpningstull inte kunde antas efter det att nämnda antidumpningstull löpt ut.

37. Såsom med rätta har påpekats av rådet och kommissionen kunde antidumpningstullen avsiktligt kringgås under de sista månaderna av dess tillämpning, i de fall då en för sent inledd undersökning rörande eventuellt kringgående skulle göra det osannolikt att anta en förordning om utvidgning innan nämnda antidumpningstull upphörde att gälla.

38. Det ska härvid erinras om att domstolen i domen Paltrade [21], efter att ha angett att det enda syftet med en förordning som utvidgar en antidumpningstull är att säkerställa tullens fulla verkan och att förhindra kringgående av densamma [22], påpekade att syftet med skyldigheten att registrera den aktuella importen just vid fall av sådant kringgående även är att tillse att de utvidgade slutgiltiga åtgärderna blir verkningsfulla, genom att det blir möjligt att retroaktivt tillämpa tullen så att de slutgiltiga åtgärder som ska tillämpas inte mister sin ändamålsenliga verkan [23].

39. Oavsett vilken dag den förordning som utvidgar en antidumpningstull antogs syftar den provisoriska åtgärden som skyldigheten att registrera importen utgör, i händelse av kringgående, alltid till att bibehålla möjligheten att retroaktivt införa utvidgningen av de ursprungliga antidumpningstullarna för att förhindra att verkningarna av dessa tullar undergrävs genom inverkan av den utförda importen, särskilt under undersökningen om kringgående av åtgärder. I detta hänseende bör det noteras att en antidumpningstull inte är en tull som varierar i intensitet över tid. Istället för att gradvis minska under sin tillämpningsperiod förblir den gällande så länge som den inte har löpt ut. Enligt min mening saknar även APEX påstående grund, enligt vilket en rent retroaktiv utvidgning av antidumpningsåtgärder inte avser att skydda verkan av en framtida åtgärd mot kringgående under undersökningsperioden, utan enbart utgör en eliminering av vinsten för importföretagen. Även om utvidgningen av antidumpningstullen uteslutande rör det förflutna syftar den till att förhindra att den tullen neutraliseras genom kringgående åtgärder. Att förhindra denna utvidgning öppnar upp för oseriösa aktörer att enkelt kringgå åtgärderna utan att riskera en antidumpningstull under de sista månaderna för tillämpningen av denna tull.

21 — C-667/11, EU:C:2013:368.

22 — Punkt 28.

23 — Punkt 29.

40. Jag skulle vilja förtydliga att det enligt min mening inte kan utläsas av formuleringen i domen Paltrade [24], enligt vilken registreringsskyldigheten syftar till att skydda den ändamålsenliga verkan av de slutgiltiga åtgärder som ”ska tillämpas” [25], att det vid tidpunkten för antagandet av förordningen om utvidgning krävs att åtgärderna ska tillämpas i framtiden, vilket skulle innebära ett förbud mot en rent retroaktiv utvidgning av antidumpningstullar. Enligt min uppfattning beaktade domstolen den situation som förelåg när kommissionen beslutade att förplikta tullmyndigheterna att registrera importerna. Vid denna tidpunkt är antidumpningstullen, vars tillämpningsområde kan utvidgas genom en förordning om utvidgning, redan gällande, medan åtgärden för utvidgning av denna tull ännu inte har beslutats och följaktligen ”ska tillämpas” i framtiden. I övrigt vinner denna formulering direkt gehör i ordalydelsen i artikel 14.5 i grundförordningen, enligt vilken kommissionen kan kräva en registrering av import ”så att åtgärder *därefter kan vidtas* mot denna import från och med dagen för registreringen” [26]. Denna formulering uttrycker bara det självklara. Om ingen skyddsåtgärd visar sig vara nödvändig och antidumpningsförfarandet avslutas utan inrättande av åtgärder kan ingen antidumpningstull tas ut på den import som ska registreras.

41. För det tredje, principen enligt vilken införandet av antidumpningstullar inte utgör en påföljd för tidigare uppträdande utan är en säkerhets- och skyddsåtgärd mot illojal konkurrens till följd av dumpning innebär inte att uttaget av utvidgade antidumpningstullar på import som ska registreras skulle vara beroende av antagandet av antidumpningsåtgärder för framtiden. Med stöd i denna princip, som anges i domen Industrie des poudres sphériques/rådet [27], drar domstolen endast slutsatsen att det var nödvändigt att utföra undersökningen på grundval av så aktuella uppgifter som möjligt för att fastställa lämpliga antidumpningstullar för att skydda gemenskapsindustrin mot dumpning [28]. Även om principen påverkar valet av undersökningsperiod för ett eventuellt kringgående av en antidumpningstull, innebär den emellertid inte en förkortning av den angivna tidsfristen på nio månader för EU-institutionerna att slutföra undersökningen och vid behov utvidga de slutgiltiga antidumpningstullarna.

42. För det fjärde, tolkningen enligt vilken en förordning om utvidgning av en antidumpningstull inte kan antas efter utgången av nämnda antidumpningstull framgår inte av det systematiska sambandet mellan förfarandet rörande översyn i artikel 11.2–11.4 i grundförordningen och förfarandet rörande eventuellt kringgående av åtgärder i artikel 13 i denna förordning.

24 — C-667/11, EU:C:2013:368.

25 — Punkt 29.

26 — Min kursivering.

27 — C-458/98 P, EU:C:2000:531, punkt 91. Se även tribunalens domar, Brosmann Footwear (HK) m.fl./rådet (T-401/06, EU:T:2010:67, punkt 198), Zhejiang Aokang Shoes/rådet (T-407/06 och T-408/06, EU:T:2010:68, punkt 155), Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory/rådet (T-409/06, EU:T:2010:69, punkt 157) och Foshan City Nanhai Golden Step Industrial/rådet (T-410/06, EU:T:2010:70, punkt 133).

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

43. Generellt sett kan det förvisso uppstå flera interaktioner mellan de ursprungliga åtgärderna och åtgärderna för att motverka kringgående. När en huvudåtgärd och en åtgärd för att motverka kringgående är gällande ger oron för de förutsebara konsekvenserna av att huvudåtgärden upphävs, ändras eller upphör att gälla anledning att även beakta de förutsebara konsekvenserna av att upprätthålla eller upphäva åtgärden för att motverka kringgående [29]. Detta är för övrigt gängse praxis bland EU-institutionerna [30].

44. Emellertid ska detta scenario inte sammanblandas med det varigenom undersökningen om ett möjligt kringgående pågår trots att antidumpningsåtgärderna snart kommer att upphöra att gälla.

45. Om en översyn av åtgärden kan inledas antingen på initiativ av kommissionen eller på begäran av unionsproducenter i en situation där en slutgiltig antidumpningstull snart upphör att gälla – med den preciseringen att den åtgärd varigenom denna tull införts fortsätter att gälla i detta fall i avvaktan på resultaten av översynen i enlighet med artikel 11.2 i grundförordningen – kan den omständigheten att kommissionen inte har nyttjat möjligheten till översyn inte frånta EU-institutionerna möjligheten att utvidga, om än uteslutande retroaktivt, en gällande antidumpningstull.

46. I själva verket skiljer sig EU-institutionernas bedömningar i översynen av en antidumpningsåtgärd som löper ut från de bedömningar som institutionerna ska göra rörande inledande av en undersökning om ett eventuellt kringgående av denna åtgärd.

47. Det framgår av artikel 11.2 första stycket i grundförordningen att det inte är möjligt att behålla en antidumpningsåtgärd efter det datum då den normalt sett upphör att gälla, annat än när det vid en översyn konstaterats ett samband mellan antidumpningsåtgärdernas upphörande, å ena sidan, och att dumpningen och skadan fortsätter eller återkommer, å andra sidan.

48. Den bedömning som kommissionen ska göra inom ramen för översynen baseras inte enbart på en analys i efterhand av hur den bedömda situationen har utvecklats från det att den första slutgiltiga åtgärden infördes, utan även på ”en framåtblickande analys av hur situationen kan komma att utvecklas från det att åtgärden för översyn antas, och på så sätt göra en bedömning av den troliga inverkan av att denna åtgärd upphör eller ändras” [31]. Upprätthållandet av en antidumpningsåtgärd beror således på resultatet av analysen av konsekvenserna av åtgärdens upphörande.

49. Undersökningen beträffande ett eventuellt kringgående av en antidumpningstull omfattar däremot inte nödvändigtvis en framåtblickande del, eftersom det som är av betydelse inte är att fastställa sannolikheten för att dumpningen och skadan fortsätter eller återkommer när den kringgående antidumpningsåtgärden upphör att gälla, utan huruvida det faktiskt föreligger ett kringgående av denna åtgärd, bland annat genom en hopsättningsverksamhet.

29 — Se, för ett liknande resonemang, Müller, W., Khan, N., och Scharf, T., *EC and WTO Anti-Dumping Law*, andra upplagan, Oxford University Press, 2009, nr 13.70, s. 597.

30 — Se, bland annat rådets förordning (EG) nr 654/2008 av den 29 april 2008 om införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av kumarin med ursprung i Folkrepubliken Kina, utvidgad till att även omfatta Indien, Thailand, Indonesien och Malaysia, oavsett om deras deklarerade ursprung är Indien, Thailand, Indonesien och Malaysia eller inte, efter en översyn vid giltighetstidens utgång i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EG) nr 384/96 (EUT L 183, s. 1), rådets genomförandeförordning (EU) nr 102/2012 av den 27 januari 2012 om införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av linor och kablar av stål med ursprung i Folkrepubliken Kina och Ukraina, som utvidgats till att även omfatta import av linor och kablar av stål som avsänts från Marocko, Moldavien och Republiken Korea, oavsett om produkternas deklarerade ursprung är dessa länder eller inte, till följd av en översyn vid giltighetstidens utgång enligt artikel 11.2 i förordning nr 1225/2009 och om avslutande av översynen vid giltighetstidens utgång enligt artikel 11.2 i förordning nr 1225/2009 (EUT L 36, s. 1), och kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/519 av den 26 mars 2015 om införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av vissa fästdon av järn eller stål med ursprung i Folkrepubliken Kina, som utvidgats till att även omfatta import av vissa fästdon av järn eller stål som avsänts från Malaysia, oavsett om produkternas deklarerade ursprung är Malaysia eller inte, efter en översyn vid giltighetstidens utgång enligt artikel 11.2 i förordning nr 1225/2009 (EUT L 82, s. 78). Den sista genomförandeförordningen, liksom förordning nr 654/2008, konstaterar att förekomsten av kringgående är ett tecken på att återkommande dumpning var sannolik för import från Kina (se skäl 54 i genomförandeförordningen 2015/519).

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

50. Eftersom behovet av att upprätthålla en ursprunglig antidumpningsåtgärd och behovet av att utvidga denna till följd av dess kringgående omfattas av separata bedömningar som grundas på olika tidsperioder, kan kommissionen på goda grunder bedöma, utan motsägelse, att den inte har tillräckliga bevis för att upphörandet av gällande antidumpningsåtgärder främjar att dumpningen och skadan fortsätter eller återkommer, men att den däremot har tillräckliga bevis för att visa att denna åtgärd kringgås.

51. För det femte anser jag att ett förbud att anta en förordning om utvidgning av en antidumpningstull efter utgången av denna tull, trots att ett kringgående av gällande åtgärder har konstaterats, inte är förenligt med principen om god förvaltningssed. Det skulle nämligen vara verkningslöst att den som gör gällande ett kringgående och begär att kommissionen inleder en undersökning tilldelas processuella rättigheter om EU-institutionerna i slutet av denna undersökning, som förvisso genomförs inom den i grundförordningen angivna tiden, inte kan vidta några åtgärder för att motarbeta de kringgående åtgärderna, trots att de funnit att sådana kringgående åtgärder är för handen och att klagomålet således är välgrundat.

52. I det nationella målet var den slutgiltiga antidumpningstullen på import av de aktuella produkterna från Kina införd till och med den 13 december 2012 genom förordning nr 1458/2007. Den 25 juni 2012, det vill säga före utgången av denna åtgärd, föreskrevs det en skyldighet i förordning nr 548/2012 om inledande av en undersökning beträffande ett eventuellt kringgående, att registrera berörda produkter avsända från Vietnam.

53. Efter det att ett kringgående har slagits fast föreskrevs det i den omtvistade förordningen, som antogs den 18 mars 2013, att den slutgiltiga antidumpningstull som införts genom förordning nr 1458/2007 skulle utvidgas till att omfatta import av de aktuella produkterna som avsänts från Vietnam, oavsett om produkternas deklarerade ursprung var Vietnam eller inte.

54. Undersökningen beträffande ett kringgående inleddes på begäran av en unionsproducent, som inkom den 17 april 2012, det vill säga innan offentliggörandet den 1 maj 2012 av tillkännagivandet att giltighetstiden snart kommer att löpa ut för vissa antidumpningsåtgärder. Undersökningen omfattade perioden från den 1 januari 2008 till och med den 31 mars 2012.

55. Om den omtvistade förordningen behövde antas innan den ursprungliga åtgärden löpte ut, det vill säga före den 13 december 2012, hade kommissionen ovillkorligen behövt avsluta sin undersökning före utgången av fristen på nio månader enligt artikel 13.3 i grundförordningen. Det är inte heller logiskt eller konsekvent att anta att denna förordning på goda grunder hade kunnat antas fram till den 13 december 2012, före midnatt, och inte vid en senare tidpunkt, även om det skulle ske före utgången av tidsfristen på nio månader. Hur kan endast det förhållandet att åtgärden fortfarande är tillämplig, om än för en kort tid, stödja antagandet av en förordning om utvidgning som i sin tur blir rättsstridig från den 14 december 2012 kl. 00:00? Behöver man gå längre och kräva att rådet antar åtgärden för att utvidga antidumpningstullar retroaktivt inom en minimifrist innan dessa tullar löper ut? Behöver man gå ännu längre så att – fastän det rör sig om att motverka ett redan konstaterat kringgående – den retroaktiva utvidgningen av antidumpningsåtgärden underordnas upprätthållandet av denna för framtiden vid slutet av en översyn? Utvecklingen av praxis för en sådan frist eller för ett sådant krav att den ursprungliga åtgärden ska fortsätta att gälla skulle medföra att villkor som uppenbarligen inte finns i grundförordningen läggs till. Denna förordning förpliktar inte heller EU-institutionerna – i denna särskilda situation, där en praxis som motsvarar definitionen för kringgående utvecklades före utgången av tillämpningsperioden för en antidumpningstull – att reagera mot denna praxis genom att initiera ett nytt antidumpningsförfarande i stället för att fortsätta med det förfarande som föreskrivs särskilt för detta ändamål i artikel 13 i samma förordning.

56. Mot bakgrund av ovanstående skäl anser jag att det i den första tolkningsfrågan från den hänskjutande domstolen inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av den omtvistade förordningen.

IV – **Förslag till avgörande**

57. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den första tolkningsfrågan från Finanzgericht Hamburg så att det vid prövningen av denna fråga inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av rådets genomförandeförordning (EU) nr 260/2013 av den 18 mars 2013 om utvidgning av den slutgiltiga antidumpningstull som införts genom förordning (EG) nr 1458/2007 på import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten med ursprung i Folkrepubliken Kina till import av ej påfyllningsbara gasficktändare med tändsten avsända från Socialistiska republiken Vietnam oavsett om produkternas deklarerade ursprung är Socialistiska republiken Vietnam eller inte.