ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

17 december 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Handelspolitiek — Dumping — Niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje — Verordening (EG) nr. 1225/2009 — Artikel 11, lid 2 — Vervallen — Artikel 13 — Ontwijking — Uitvoeringsverordening (EU) nr. 260/2013 — Geldigheid — Uitbreiding van een antidumpingrecht op een tijdstip waarop de verordening waarbij het is ingesteld, niet langer van kracht is — Verandering in de structuur van het handelsverkeer”

In zaak C-371/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Finanzgericht Hamburg (financiële rechtbank Hamburg, Duitsland) bij beslissing van 17 juni 2014, ingekomen bij het Hof op 1 augustus 2014, in de procedure

APEX GmbH Internationale Spedition

tegen

Hauptzollamt Hamburg-Stadt,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, president van de Derde kamer, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal en K. Jürimäe (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 juli 2015,

gelet op de opmerkingen van:

— APEX GmbH Internationale Spedition, vertegenwoordigd door M. Hackert, Rechtsanwalt, en R. Etehad,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door S. Boelaert als gemachtigde, aanvankelijk bijgestaan door D. Geradin en N. Tuominen, vervolgens door N. Tuominen, avocats,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Erlbacher, T. Maxian Rusche en A. Stobiecka-Kuik als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 juli 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft 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 (PB L 82, blz. 10; hierna: „litigieuze verordening").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen APEX GmbH Internationale Spedition (hierna: „APEX") en het Hauptzollamt Hamburg-Stadt (hoofdkantoor van de douane van de stad Hamburg, Duitsland) over een besluit waarbij het Hauptzollamt antidumpingrechten van APEX heeft gevorderd.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 1225/2009

3 De ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende bepalingen betreffende de toepassing van antidumpingmaatregelen door de Europese Unie waren opgenomen in 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 (PB L 343, blz. 51, met rectificatie in PB 2010, L 7, blz. 22), in de oorspronkelijke versie ervan en in de versie van verordening (EU) nr. 765/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2012 (PB L 237, blz. 1; hierna: „basisverordening").

4 Overweging 19 van de basisverordening luidt:

„[...] in de communautaire wetgeving [dienen] bepalingen te worden opgenomen om bepaalde praktijken, zoals de loutere assemblage van producten in de Gemeenschap of in een derde land, tegen te gaan die hoofdzakelijk de ontwijking van antidumpingmaatregelen ten doel hebben."

5 Artikel 10 van deze verordening, met als opschrift „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."

6 Artikel 11, lid 2, eerste alinea, van deze 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."

7 Artikel 13 van deze verordening, met als opschrift „Ontwijking”, is in de volgende bewoordingen gesteld:

„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.

De in de eerste alinea bedoelde praktijken, processen of werkzaamheden omvatten onder andere het enigszins wijzigen van het betreffende product om het te laten vallen onder douanecodes waarop geen maatregelen van toepassing zijn, mits de wijziging de wezenlijke kenmerken van het product niet aantast; het verzenden van het product waarop maatregelen van toepassing zijn via derde landen; het reorganiseren door exporteurs of producenten van hun verkoopkanalen en afzetmethoden in het land waarop maatregelen van toepassing zijn om hun producten uiteindelijk naar de Gemeenschap te laten exporteren via producenten waarop lagere individuele rechten van toepassing zijn dan op de producten van de producenten; en, in de in lid 2, beschreven situatie, de assemblage van delen in de Gemeenschap of een derde land.

2. Assemblage in de Gemeenschap of een derde land wordt geacht ontwijking van de maatregelen in te houden wanneer:

a) de assemblagewerkzaamheden sinds of kort vóór de opening van het antidumpingonderzoek zijn aangevangen of aanmerkelijk zijn toegenomen en de betrokken delen afkomstig zijn uit het land waarop de maatregelen van toepassing zijn, en

[...]

c) de corrigerende werking van het recht, gezien de prijzen en/of hoeveelheden van het geassembleerde soortgelijke product, wordt ondermijnd, en wordt bewezen dat er dumping plaatsvindt ten aanzien van de voor soortgelijke producten eerder vastgestelde normale waarden.

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.

[...]"

8 Artikel 14, lid 5, van de basisverordening bepaalt:

„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."

9 Artikel 18 van deze verordening luidt als volgt:

„1. Indien een belanghebbende binnen de bij deze verordening vastgestelde termijnen de toegang tot de nodige gegevens weigert of deze anderszins niet verstrekt of het onderzoek aanmerkelijk belemmert, kunnen aan de hand van de beschikbare gegevens voorlopige of definitieve conclusies, zowel in positieve als in negatieve zin, worden getrokken. [...]

[...]

6. Indien een belanghebbende geen of slechts gedeeltelijke medewerking verleent waardoor relevante inlichtingen niet beschikbaar zijn, kan dit tot gevolg hebben dat de resultaten voor deze belanghebbende minder gunstig zijn dan indien hij wel medewerking had verleend."

Antidumpingverordeningen betreffende niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje

10 Naar aanleiding van een klacht die in de loop van 1989 bij de Europese Commissie was ingesteld door de Europese Federatie van aanstekerfabrikanten, werd verordening (EEG) nr. 3433/91 van de Raad van 25 november 1991 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) vastgesteld.

11 Overeenkomstig artikel 1 van deze verordening werd een definitief antidumpingrecht ingesteld op niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje van oorsprong uit met name de Volksrepubliek China (hierna: „VRC").

12 Nadat een onderzoek naar mogelijke ontwijking van het antidumpingrecht was uitgevoerd, werd verordening (EG) nr. 192/1999 van de Raad van 25 januari 1999 aangenomen, 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).

13 Artikel 1 van deze verordening bepaalde dat het bij verordening nr. 3433/91 ingestelde antidumpingrecht werd uitgebreid tot de invoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje die uit Taiwan werden verzonden of van oorsprong waren uit dit land, en tot de invoer van bepaalde navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje, van oorsprong uit de VRC of verzonden of van oorsprong uit Taiwan.

14 Het bij verordening nr. 3433/91 ingestelde en bij verordening nr. 192/1999 uitgebreide antidumpingrecht werd gehandhaafd bij verordening (EG) nr. 1824/2001 van de Raad van 12 september 2001 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) alsook bij verordening (EG) nr. 1458/2007 van de Raad van 10 december 2007 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).

15 Bij een „bericht van het naderend vervallen van bepaalde antidumpingmaatregelen", dat op 1 mei 2012 werd gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB C 127, blz. 3), maakte de Commissie bekend dat de antidumpingmaatregelen voor met name niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje van oorsprong uit de VRC en verzonden vanuit of van oorsprong uit Taiwan zouden vervallen op 13 december 2012, tenzij een nieuw onderzoek werd geopend overeenkomstig de procedure van artikel 11, lid 2, van de basisverordening. Aangezien na publicatie van dit bericht geen naar behoren gemotiveerd verzoek om een nieuw onderzoek was ingediend, deelde de Commissie bij een „bericht van het vervallen van bepaalde antidumpingmaatregelen", dat op 12 december 2012 werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB C 382, blz. 12), mee dat die antidumpingmaatregelen daadwerkelijk op 13 december 2012 zouden vervallen.

16 Inmiddels had de Commissie bij artikel 1 van haar verordening (EU) nr. 548/2012 van 25 juni 2012 tot opening van een onderzoek naar de mogelijke ontwijking van de bij verordening (EG) nr. 1458/2007 van de Raad 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), een onderzoek geopend om uit te maken of met de invoer in de Unie van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje, verzonden uit Vietnam, de bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingmaatregelen werden ontweken.

17 Volgens artikel 2 van verordening nr. 548/2012 waren de douaneautoriteiten van de lidstaten gehouden 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 verordening nr. 548/2012 bedoelde invoer te registreren.

18 De litigieuze verordening is vastgesteld naar aanleiding van het bij verordening nr. 548/2012 geopende onderzoek, dat betrekking had op de periode van 1 april 2011 tot en met 31 maart 2012 („rapportageperiode"; hierna: „RP").

19 De overwegingen 28 tot en met 30 en 36 van de litigieuze verordening, die betrekking hebben op de mate van medewerking van de Vietnamese producenten-exporteurs, luiden als volgt:

„(28) Zoals vermeld in overweging 18 hebben zeven ondernemingen de vragenlijsten beantwoord. Voor de RP vertegenwoordigde het totale volume aan aanstekers dat volgens deze antwoorden als in de Unie ingevoerd werd gerapporteerd meer dan 100 % van het totale volume aan aanstekers dat volgens de Comext-databank van Eurostat als in de Unie ingevoerd werd gerapporteerd. Ondanks het feit dat de informatie over de verkoopvolumes in de antwoorden,

zoals hieronder uiteengezet in overweging 29, als onbetrouwbaar werd beschouwd, werd deze toch geacht een aanwijzing te zijn dat er een hoge mate van medewerking was en dat de onderzochte ondernemingen representatief waren.

(29) Tijdens de onderzoeken die ter plaatse bij de zeven Vietnamese producenten-exporteurs werden uitgevoerd, werd vastgesteld dat elk van hen informatie had verstrekt die [niet] als betrouwbaar kon worden beschouwd om tot de bevindingen te komen die voor het onderzoek van belang zijn. Er werd met name vastgesteld dat de zeven ondernemingen hun productievolumes, invoer van onderdelen van aanstekers en totale verkoop verkeerd hebben opgegeven. Ook werd vastgesteld dat een deel van de activiteiten met betrekking tot het onderzochte product niet in de officiële rekeningen was opgenomen en dat bepaalde assemblageactiviteiten door onofficiële subcontractanten werden uitgevoerd. Bovendien werden hoeveelheden uit de VRC ingevoerde onderdelen niet of verkeerd aangegeven, en werd een deel van de verkoop niet in de rekeningen van de ondernemingen opgenomen. Bijgevolg was het niet mogelijk met name de totale productie en de totale verkoopvolumes van de betrokken ondernemingen op een betrouwbare manier vast te stellen en konden de werkelijke verkoopprijzen van het onderzochte product en de kosten van de belangrijkste inputs zoals gas niet in overeenstemming worden gebracht met de gegevens die in de antwoorden op de vragenlijsten werden verstrekt.

(30) Gezien de in overweging 29 beschreven situatie werden de producenten-exporteurs ervan op de hoogte gebracht dat de Commissie overwoog de bevindingen en conclusies van het onderzoek overeenkomstig artikel 18 van de basisverordening op de beste beschikbare gegevens te baseren. [...]

[...]

(36) Gezien het voorgaande moesten de bevindingen inzake de invoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje uit Vietnam in de Unie overeenkomstig artikel 18, lid 1, van de basisverordening op de beschikbare gegevens worden gebaseerd. Om te voorkomen dat het onderzoek wordt gehinderd doordat de partijen nalaten informatie te verstrekken, heeft de Commissie bijgevolg de door de Vietnamese producenten verstrekte niet-verifieerbare gegevens vervangen door andere, beschikbare gegevens, zoals gegevens uit de Comext-databank van Eurostat, om de totale invoervolumes uit Vietnam in de Unie vast te stellen, en de in het verzoek vermelde gegevens over de kosten om het aandeel van de Chinese onderdelen vast te stellen (zie overweging 50).”

20 Overweging 37 van deze verordening, die de mate van medewerking van de Chinese producenten-exporteurs betreft, luidt:

„De Chinese producenten-exporteurs hebben geen medewerking verleend. Bijgevolg moesten de bevindingen inzake de invoer van het betrokken product in de Unie en de uitvoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje uit de VRC naar Vietnam overeenkomstig artikel 18, lid 1, van de basisverordening op de beschikbare gegevens worden gebaseerd. De in het verzoek verstrekte UN Comtrade-statistieken werden gebruikt om de totale uitvoer uit de VRC naar Vietnam vast te stellen.”

21 In de overwegingen 38 tot en met 44 van deze verordening, die zien op de verandering in de structuur van het handelsverkeer, wordt het volgende verklaard:

„2.4. Verandering in de structuur van het handelsverkeer

Invoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje in de Unie

(38) De invoer van het betrokken product uit de VRC daalde in 1991, toen voor het eerst maatregelen werden ingesteld. De invoer bleef laag toen de maatregelen in 1995, 1999, 2001 en 2007 opeenvolgend werden gewijzigd en uitgebreid.

(39) De invoer van aanstekers uit de VRC tussen 1 januari 2008 en 31 maart 2012 was relatief stabiel wat de hoeveelheden betrof: ongeveer 50 miljoen stuks in 2008 en 2009, 70 miljoen stuks in 2010 en 60 miljoen stuks in 2011 en de RP. Het betrof evenwel uitsluitend navulbare modellen en elektrische piëzoaanstekers waarvoor de maatregelen niet golden.

(40) De invoer van het onderzochte product uit Vietnam is in de loop der tijd toegenomen. Terwijl het onderzochte product in 1997 bijna niet uit Vietnam in de Unie werd ingevoerd, is het invoervolume van het onderzochte product sinds 2007 snel gestegen.

(41) In de RP vertegenwoordigde de invoer uit Vietnam 84 % van alle invoer in de Unie.

Invoer van niet-navulbare aanstekers uit Vietnam in de Unie als % van alle invoer

	2008	2009	2010	2011	RP
Marktaandeel	80 %	84 %	83 %	84 %	84 %

Uitvoer van onderdelen van aanstekers uit de VRC naar Vietnam

(42) Onderdelen van aanstekers met vuursteentje werden tijdens het [onderzoektijdvak] uit de VRC naar Vietnam uitgevoerd. Vietnam is de belangrijkste bestemming van de uitvoer van onderdelen van aanstekers met vuursteentje uit de VRC. Volgens de in het verzoek verstrekte statistieken is de uitvoer van aanstekeronderdelen uit de VRC naar Vietnam sinds 1999 aanzienlijk gestegen. In 1999 bedroeg de uitvoer van aanstekeronderdelen uit de VRC naar Vietnam minder dan 3 % van de totale uitvoer; in 2010 werd Vietnam met een aandeel van 26 % van de invoer echter de belangrijkste bestemming van de uitvoer van aanstekeronderdelen. In volumes stemt dit overeen met een stijging van minder dan 50 miljoen tot 200 miljoen afgewerkte aanstekers.

Productievolumes van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje in Vietnam

(43) Aangezien geen rekening kon worden gehouden met de door de Vietnamese producenten verstrekte informatie, kon geen verifieerbare informatie worden verkregen over de mogelijke niveaus van de werkelijke productie van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje.

2.5. Conclusie over de verandering in de structuur van het handelsverkeer

(44) De totale daling van de uitvoer uit de VRC naar de Unie en de stijging van de invoer uit Vietnam naar de Unie sinds 2007 en de aanzienlijke toename van de uitvoer van aanstekeronderdelen uit de VRC naar Vietnam sinds 1999 vormden een verandering in de structuur van het handelsverkeer tussen de VRC en Vietnam enerzijds en de Unie anderzijds."

22 Artikel 1 van deze 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 [VRC] 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].

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

23 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.

24 Naar aanleiding daarvan heeft het hoofdkantoor van de douane van de stad Hamburg op grond van de litigieuze verordening op 26 maart 2013 aan APEX een aanslag opgelegd, waarbij het betaling vorderde van in totaal 261 565,20 EUR aan antidumpingrechten.

25 Op 15 april 2013 heeft APEX bezwaar aangetekend tegen die aanslag. Het hoofdkantoor van de douane van de stad Hamburg heeft dat bezwaar afgewezen bij besluit van 5 juni 2013, waarna APEX zich op 5 juli 2013 tot het Finanzgericht Hamburg (financiële rechtbank Hamburg) heeft gewend.

26 In de eerste plaats betwijfelt het Finanzgericht Hamburg of de Raad wel de mogelijkheid had om het bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingrecht uit te breiden, aangezien deze verordening op de datum van vaststelling van de litigieuze verordening niet meer van kracht was. Uit de bewoordingen van artikel 13, lid 1, van de basisverordening, in het bijzonder de uitdrukking „wanneer er ontduiking van de geldende maatregelen plaatsvindt", blijkt immers dat antidumpingmaatregelen slechts kunnen worden uitgebreid zolang zij van kracht zijn en bijgevolg nog niet zijn komen te vervallen. Ook de opzet en het doel van de antidumpingmaatregelen pleiten voor deze uitlegging. 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 in de toekomst onmogelijk of economisch oninteressant te maken.

27 Het Finanzgericht Hamburg erkent niettemin dat de uitdrukking „wanneer er ontduiking van de geldende maatregelen plaatsvindt" ook aldus kan worden opgevat dat zij niet ziet op het tijdstip waarop de verordening tot uitbreiding van het antidumpingrecht wordt vastgesteld, maar op de periode waarvoor de uitbreiding geldt. In dit verband wijst die rechterlijke instantie erop dat artikel 13, lid 3, zesde volzin, van de basisverordening uitdrukkelijk bepaalt dat de uitbreiding van een antidumpingrecht met terugwerkende kracht geldt vanaf de datum waarop overeenkomstig artikel 14, lid 5, van dezelfde verordening registratie van de invoer werd geëist. Voorts zet het Finanzgericht

Hamburg uiteen dat een verordening tot uitbreiding van antidumpingmaatregelen overeenkomstig het doel en de opzet van de basisverordening er uitsluitend op is gericht de doeltreffendheid van die maatregelen te verzekeren en te voorkomen dat zij worden ontweken. Een dergelijke verordening is dus slechts ondergeschikt aan de aanvankelijke antidumpingmaatregelen, wat zou kunnen verklaren waarom artikel 13 van de basisverordening geen tijdslimiet bepaalt waarbinnen een uitbreidingsverordening moet worden vastgesteld.

28 In de tweede plaats is het volgens het Finanzgericht Hamburg weinig waarschijnlijk dat in het onderhavige geval is voldaan aan de in artikel 13, leden 1 en 2, onder a), van de basisverordening gestelde voorwaarden voor ontduiking.

29 Ten eerste is, aldus die rechterlijke instantie, niet aangetoond dat zich een verandering heeft voorgedaan in de structuur van het handelsverkeer tussen enerzijds de betrokken derde landen, namelijk de VRC en Vietnam, en anderzijds de Unie, zoals door artikel 13, lid 1, derde volzin, van de basisverordening wordt voorgeschreven. Het cijfermateriaal betreffende de invoer van het betrokken product uit de VRC is namelijk onvoldoende nauwkeurig of, voor zover het de gegevens in overweging 39 van de litigieuze verordening betreft, irrelevant. Bovendien hebben de gegevens over de invoer uit Vietnam die worden verstrekt in overweging 40 van deze verordening noch betrekking op het jaar 2007 noch op de voorgaande jaren en kunnen zij slechts onvolledig in verband worden gebracht met de in overweging 42 van deze verordening verstrekte toelichting betreffende de uitvoer van onderdelen van aanstekers uit de VRC naar Vietnam.

30 Voorts valt de plotselinge daling van de importen van het betrokken product uit de VRC – in de loop van het jaar 1991 – chronologisch niet samen met de stijging van de uitvoer van onderdelen van aanstekers uit de VRC naar Vietnam – vanaf 1999 – en de stijging van de invoer in de Unie van het betrokken product uit Vietnam – in de loop van 2007. Het Finanzgericht Hamburg is zich ervan bewust dat artikel 13, lid 1, van de basisverordening geen concrete eisen stelt inzake het tijdstip van de verandering in de structuur van het handelsverkeer. Toch is het van oordeel dat een bijzondere toelichting vereist is wanneer de verandering in het handelspatroon tussen de derde landen en de Unie zich pas voordoet lang nadat de antidumpingmaatregelen werden ingesteld.

31 Ook wordt in de litigieuze verordening niet gezegd waarom de stijging van de invoer van het betrokken product uit Vietnam niet onmiddellijk is voorafgegaan door een stijging van de uitvoer van onderdelen van aanstekers uit de VRC naar Vietnam, en evenmin of de stijging van de invoer van aanstekers uit Vietnam sinds 2007 overeenkomt met een daling, in een vergelijkbare omvang, van de invoer van aanstekers uit de VRC.

32 Ten tweede betwijfelt het Finanzgericht Hamburg of aan de voorwaarden van artikel 13, lid 2, onder a), van de basisverordening is voldaan. Om te beginnen kunnen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde assemblagewerkzaamheden niet „sinds of kort vóór de opening van het antidumpingonderzoek zijn aangevangen of aanmerkelijk zijn toegenomen”. Verder is het onwaarschijnlijk dat voor deze werkzaamheden geen andere afdoende grond of economische rechtvaardiging bestaat dan het ontduiken van de bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingmaatregelen. Deze werkzaamheden zouden met name kunnen worden gerechtvaardigd door het feit dat de loonkosten in Vietnam laag zijn.

33 Daarop heeft het Finanzgericht Hamburg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht 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 een ontduiking, in de zin van artikel 13, lid 1, van de basisverordening, van de bij verordening nr. 1458/2007 gelaste maatregel niet kan worden vastgesteld?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

34 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de litigieuze verordening ongeldig is aangezien, ten eerste, zij is vastgesteld terwijl verordening nr. 1458/2007 niet meer van kracht was en, ten tweede, de Raad niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat er sprake is van een ontduiking in de zin van artikel 13, lid 1, van de basisverordening.

Opmerkingen vooraf

35 In haar bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen heeft APEX een grond voor ongeldigheid van de litigieuze verordening opgeworpen die de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing niet heeft vermeld, namelijk dat het sinds het najaar van 2012 duidelijk was dat de bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde maatregelen niet zouden worden verlengd, aangezien er niet langer een risico bestond dat het betrokken product uit de VRC werd ingevoerd met dumping. In die context kon volgens APEX de corrigerende werking van het antidumpingrecht in kwestie niet worden geacht te zijn ondermijnd in de zin van artikel 13, lid 1, van de basisverordening.

36 Volgens vaste rechtspraak van het Hof berust de procedure van artikel 267 VWEU op een duidelijke scheiding van de taken tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, zodat het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (arrest Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 26).

37 Voorts volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat artikel 267 VWEU geen rechtsmiddel is ten behoeve van de partijen in het bij de nationale rechter aanhangige geschil, zodat het Hof niet gehouden is om de geldigheid van het Unierecht te beoordelen op de enkele grond dat één van de partijen in haar schriftelijke opmerkingen deze vraag voor hem heeft opgeworpen (zie arrest Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Het onderzoek naar de geldigheid van de litigieuze verordening behoeft dan ook niet te worden uitgebreid tot gronden die de verwijzende rechter niet vermeldt.

Ongeldigheid van de litigieuze verordening wegens het feit dat zij is vastgesteld terwijl verordening nr. 1458/2007 niet meer van kracht was

39 De verwijzende rechter zet in de eerste plaats uiteen dat de litigieuze verordening, waarbij de bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingmaatregelen zijn uitgebreid nadat overeenkomstig artikel 13 van de basisverordening een onderzoek naar mogelijke ontwijking was uitgevoerd, ongeldig is aangezien zij is vastgesteld op een tijdstip waarop verordening nr. 1458/2007 niet meer van kracht was en ertoe heeft geleid dat het uitgebreide antidumpingrecht uitsluitend met terugwerkende kracht werd geheven over de periode tussen de datum waarop registratie van de invoer werd geëist en de datum waarop die maatregelen zijn komen te vervallen.

40 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat artikel 13 van de basisverordening de instellingen van de Unie de mogelijkheid biedt om, wanneer zij vaststellen dat er ontduiking van antidumpingmaatregelen plaatsvindt, deze maatregelen uit te breiden tot de invoer van al dan niet enigszins gewijzigde soortgelijke producten uit andere derde landen dan het land waarvoor de maatregelen gelden.

41 Bij het onderzoek naar de eerste door de verwijzende rechter aangevoerde ongeldigheidsgrond moet worden uitgemaakt of artikel 13 van de basisverordening niet in de weg staat aan een besluit om antidumpingmaatregelen uit te breiden terwijl deze maatregelen al zijn komen te vervallen.

42 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij het bepalen van de draagwijdte van een bepaling van Unierecht, in casu artikel 13 van de basisverordening, zowel rekening worden gehouden met de bewoordingen en de context als met de doelstellingen van die bepaling (arrest Angerer, C-477/13, EU:C:2015:239, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Wat de bewoordingen van artikel 13 van de basisverordening betreft, moet erop worden gewezen dat dit artikel, afgezien van de in lid 3 ervan opgelegde verplichting om het onderzoek te voltooien binnen negen maanden na opening ervan, niets voorschrijft omtrent het tijdstip waarop een eventueel besluit tot uitbreiding van de antidumpingmaatregelen moet worden vastgesteld.

44 Het is juist dat volgens artikel 13, lid 1, eerste volzin, van de basisverordening de antidumpingrechten kunnen worden uitgebreid „wanneer er ontduiking van de geldende maatregelen plaatsvindt”. Deze zin beoogt evenwel de gevallen af te bakenen waarin een besluit tot uitbreiding van antidumpingrechten kan worden genomen. Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat de wetgever met zijn verwijzing naar „de geldende maatregelen” de bedoeling had om een standpunt in te nemen over het tijdstip waarop een dergelijk uitbreidingsbesluit moet worden genomen, en dus om de vaststelling ervan te verbieden wanneer de antidumpingmaatregelen waarvan ontduiking plaatsvindt, al zijn vervallen.

45 De uitdrukking „geldende maatregelen” in artikel 13, lid 1, van de basisverordening impliceert daarentegen dat de periode waarvoor de uitgebreide antidumpingmaatregelen gelden, niet langer kan zijn dan de periode gedurende welke de antidumpingmaatregelen die zij uitbreiden, van kracht zijn.

46 Zoals de advocaat-generaal in punt 31 van zijn conclusie heeft uiteengezet, volgt hieruit dat op basis van de analyse van de bewoordingen van artikel 13 van de basisverordening de mogelijkheid om een verordening vast te stellen tot uitbreiding van antidumpingmaatregelen die al zijn komen te vervallen, niet kan worden uitgesloten.

47 Onderzoek van de context van artikel 13 van de basisverordening alsook van de doelstellingen van dit artikel en, meer algemeen, van deze verordening bevestigt dat een verordening tot uitbreiding van antidumpingmaatregelen kan worden vastgesteld nadat deze maatregelen zijn komen te vervallen, waarbij de maatregelen echter slechts kunnen worden uitgebreid voor de periode voorafgaand aan het tijdstip waarop zij zijn vervallen, zodat de uitgebreide maatregelen uitsluitend terugwerkende kracht hebben.

48 Ten eerste moet er in dit verband op worden gewezen dat artikel 10, lid 1, van de basisverordening weliswaar het beginsel van niet-terugwerkende kracht van antidumpingmaatregelen vastlegt, aangezien deze maatregelen in principe slechts toepassing kunnen vinden op producten die in het vrije verkeer worden gebracht nadat de verordening tot instelling ervan in werking is getreden, maar dat meerdere bepalingen van de basisverordening van dit beginsel afwijken. Bedoelde bepalingen staan inderdaad toe dat antidumpingmaatregelen worden toegepast op producten die in het vrije verkeer zijn gebracht vóór de inwerkingtreding van de verordening tot instelling van de maatregelen, mits de betrokken importen overeenkomstig artikel 14, lid 5, van de basisverordening zijn geregistreerd.

49 Wat in het bijzonder de bepalingen inzake ontwijking betreft, bepaalt artikel 13, lid 3, tweede volzin, van de basisverordening dat het onderzoek wordt 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. Volgens artikel 13, lid 3, zesde volzin, van deze verordening geldt de uitbreiding van de antidumpingmaatregelen vanaf de datum waarop overeenkomstig artikel 14, lid 5, registratie van de invoer werd geëist. Derhalve staat de basisverordening toe dat met terugwerkende kracht antidumpingrechten worden geheven die zijn uitgebreid bij een op grond van artikel 13 van deze verordening vastgestelde uitbreidingsverordening.

50 Ten tweede volgt volgens de rechtspraak van het Hof met name uit overweging 19 en artikel 13 van de basisverordening dat een verordening tot uitbreiding van een antidumpingrecht enkel tot doel heeft de doeltreffendheid van dit recht te verzekeren en te voorkomen dat het wordt ontweken. Ook de verplichting tot registratie van de betrokken invoer, in het specifieke kader van een dergelijke ontwijking, wil de doeltreffendheid van de uitgebreide definitieve maatregelen waarborgen door de toepassing van de rechten met terugwerkende kracht mogelijk te maken om te voorkomen dat de toe te passen definitieve maatregelen hun nuttig effect verliezen (arrest Paltrade, C-667/11, EU:C:2013:368, punten 28 en 29).

51 Zoals de advocaat-generaal in punt 36 van zijn conclusie heeft uiteengezet, zou de opvatting dat een verordening tot uitbreiding van antidumpingmaatregelen niet meer kan worden vastgesteld wanneer die maatregelen zijn vervallen, het doel van de antiontwijkingsmaatregelen, namelijk de doeltreffendheid van de antidumpingmaatregelen verzekeren, in gevaar brengen. Als het niet mogelijk was een dergelijke verordening ná het vervallen van een antidumpingmaatregel vast te stellen, zou aan de bescherming van de corrigerende werking van de antidumpingmaatregelen middels de procedure van artikel 13 van de basisverordening afbreuk kunnen worden gedaan door invoer die wordt verricht in de periode waarin het onderzoek naar ontwijking plaatsvindt. In de praktijk betekent dit dat de nuttige werking van de antidumpingmaatregelen niet zou kunnen worden gewaarborgd tot het einde van de periode waarvoor zij gelden, die volgens artikel 11, lid 2, van deze verordening in beginsel vijf jaar duurt.

52 Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie heeft benadrukt, zou de opvatting dat een verordening tot uitbreiding van antidumpingmaatregelen, zoals bedoeld in artikel 13, lid 3, van de basisverordening, niet kan worden vastgesteld nadat deze maatregelen zijn komen te vervallen, er in voorkomend geval bovendien toe leiden dat de Commissie haar onderzoek binnen een kortere termijn dan de in die bepaling vastgelegde termijn van negen maanden moet afronden. Die opvatting zou voorts impliceren dat een dergelijke verordening wél rechtsgeldig kan worden vastgesteld vlak vóórdat de maatregelen die zij uitbreidt vervallen, maar niet vlak nádat zij zijn vervallen, zonder dat hier een wettige of logische rechtvaardigingsgrond voor bestaat.

53 Ten derde moet worden gewezen op het oordeel van het Hof dat een maatregel tot uitbreiding van een definitief antidumpingrecht slechts ondergeschikt is aan de oorspronkelijke handeling waarbij dat recht is ingesteld (arrest Paltrade, C-667/11, EU:C:2013:368, punt 28).

54 Hoewel uit dat oordeel volgt dat de uitgebreide maatregelen niet kunnen blijven gelden nadat de maatregelen tot uitbreiding waarvan zij zijn vastgesteld, zijn vervallen, kan uit het verband tussen de beide types van maatregelen niet worden afgeleid dat het besluit tot instelling van eerstgenoemde maatregelen moet worden genomen vóór laatstgenoemde maatregelen komen te vervallen.

55 Gelet op de voorgaande analyse moet worden vastgesteld dat artikel 13 van de basisverordening zich niet verzet tegen de vaststelling van een verordening tot uitbreiding van antidumpingmaatregelen hoewel deze maatregelen niet meer van kracht zijn, mits de uitbreiding uitsluitend ziet op de periode vóór het vervallen van die maatregelen, en overeenkomstig de artikelen 13, lid 3, en 14, lid 5, van de basisverordening bij de opening van het onderzoek naar ontwijking registratie van de betrokken

invoer is geëist of, in voorkomend geval, om zekerheidstelling is gevraagd, om toepassing van de uitgebreide maatregelen met terugwerkende kracht mogelijk te maken vanaf de datum waarop registratie heeft plaatsgevonden.

56 Het is juist dat in het hoofdgeding de bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingmaatregelen zijn vervallen op 13 december 2012, terwijl de litigieuze verordening, waarbij die maatregelen zijn uitgebreid tot de invoer uit Vietnam, pas is vastgesteld op 18 maart 2013. Vast staat evenwel dat de Commissie reeds op 25 juni 2012 bij verordening nr. 548/2012 een onderzoek had geopend om te achterhalen of die antidumpingmaatregelen met laatstbedoelde invoer werden ontweken, en de douaneautoriteiten had gelast de maatregelen te nemen die nodig waren om die invoer te registreren.

57 Verder is bij artikel 1, lid 2, van de litigieuze verordening de heffing van het aldus uitgebreide recht beperkt tot vanuit Vietnam verzonden producten die zijn ingevoerd tussen 27 juni 2012, de datum waarop verordening nr. 548/2012 in werking is getreden, en 13 december 2012, de datum waarop de bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingmaatregelen zijn vervallen.

58 In die omstandigheden moet in het licht van hetgeen in punt 55 van dit arrest is uiteengezet, worden geconstateerd dat de Raad met de vaststelling van de litigieuze verordening op een datum waarop de bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingmaatregelen reeds waren komen te vervallen, geen inbreuk heeft gemaakt op de voorwaarden van artikel 13 van de basisverordening, aangezien de uitbreiding van deze antidumpingmaatregelen uitsluitend de periode voorafgaand aan het vervallen ervan betrof, en overeenkomstig de artikelen 13, lid 3, en 14, lid 5, van deze verordening bij de opening van het onderzoek naar ontwijking registratie van de betrokken invoer was gelast om de uitgebreide maatregelen met terugwerkende kracht te kunnen toepassen.

59 Het feit dat de litigieuze verordening is vastgesteld op een tijdstip waarop verordening nr. 1458/2007 niet meer van kracht was, leidt dus niet tot de ongeldigheid ervan.

Ongeldigheid van de litigieuze verordening wegens het feit dat niet rechtens genoegzaam is aangetoond dat er sprake is van ontduiking

60 De verwijzende rechter stelt in de tweede plaats dat de litigieuze verordening ongeldig is voor zover de Raad niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat ontduiking in de zin van artikel 13, lid 1, van de basisverordening heeft plaatsgevonden, aangezien hij niet het bewijs heeft geleverd dat zich een verandering in de structuur van het handelsverkeer heeft voorgedaan, en evenmin dat er sprake is van assemblagewerkzaamheden die sinds of kort vóór de opening van het antidumpingonderzoek zijn aangevangen of aanmerkelijk zijn toegenomen en waarvoor geen andere economische rechtvaardiging bestaat dan het ontduiken van de bij verordening nr. 1458/2007 ingestelde antidumpingmaatregelen.

61 In herinnering moet worden geroepen dat het Hof heeft geoordeeld dat op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek, en met name ter zake van beschermende handelsmaatregelen, de instellingen van de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken wegens de ingewikkeldheid van de economische, politieke en juridische situaties die zij moeten onderzoeken. Bij het rechterlijk toezicht op een dergelijke beoordeling dient dan ook alleen te worden nagegaan of de procedureregels in acht zijn genomen, of de feiten op grond waarvan de betwiste keuze is gemaakt juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van deze feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid (zie arrest Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Wat meer in het bijzonder ontwijking van antidumpingmaatregelen betreft, omschrijft artikel 13, lid 1, van de basisverordening dit als een verandering in het handelspatroon tussen derde landen en de Unie 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 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.

63 Volgens artikel 13, lid 3, van die verordening staat het aan de Commissie een onderzoek te openen op basis van bewijs dat op het eerste gezicht laat vermoeden dat sprake is van ontwijking. Indien op grond van de tijdens dat onderzoek vastgestelde feiten kan worden geconcludeerd dat een dergelijke ontwijking bestaat, stelt de Commissie aan de Raad voor om de antidumpingmaatregelen uit te breiden (arrest Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 31).

64 Geen enkele bepaling van de basisverordening verleent de Commissie echter de bevoegdheid om in het kader van een onderzoek naar ontwijking de producenten of exporteurs die het voorwerp van een klacht uitmaken, te dwingen deel te nemen aan het onderzoek of inlichtingen te verstrekken. De Commissie is voor verstrekking van de nodige inlichtingen dus afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de belanghebbenden (arrest Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 32).

65 Om die reden heeft de Uniewetgever in artikel 18, lid 1, van de basisverordening bepaald dat indien een belanghebbende de toegang tot de nodige gegevens weigert of deze anderszins niet verstrekt of het onderzoek aanmerkelijk belemmert, voorlopige of definitieve conclusies, zowel in positieve als in negatieve zin, kunnen worden getrokken aan de hand van de beschikbare gegevens (arrest Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 33).

66 Artikel 18, lid 6, van die verordening voegt daaraan toe dat indien een belanghebbende geen of slechts gedeeltelijke medewerking verleent, waardoor relevante informatie wordt achtergehouden, dit tot gevolg kan hebben dat de resultaten voor deze belanghebbende minder gunstig uitvallen dan indien deze wel medewerking had verleend (arrest Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 34).

67 Volgens de basisverordening, en in het bijzonder artikel 13, lid 3, ervan, staat het weliswaar in beginsel aan de instellingen van de Unie om ontwijking te bewijzen, maar de leden 1 en 6 van artikel 18 ervan beogen duidelijk een versoepeling van die bewijslast, voor zover daarin is bepaald dat wanneer de belanghebbenden niet meewerken, die instellingen de conclusies van een onderzoek naar ontwijking mogen baseren op de beschikbare gegevens en de resultaten voor de partijen die niet hebben meegewerkt minder gunstig kunnen zijn (arrest Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 35).

68 Uit artikel 18 van de basisverordening blijkt weliswaar dat de wetgever van de Unie geen wettelijk vermoeden heeft willen invoeren waardoor uit de niet-medewerking van de belanghebbenden of betrokkenen rechtstreeks het bestaan van ontwijking wordt afgeleid en op de instellingen van de Unie bijgevolg geen bewijslast zou rusten. Gezien de mogelijkheid om – zelfs definitieve – conclusies te trekken aan de hand van de beschikbare gegevens en de partij die geen of slechts gedeeltelijke medewerking verleent, minder gunstig te behandelen dan indien zij haar medewerking had verleend, is het echter eveneens duidelijk dat de instellingen van de Unie zich mogen baseren op een reeks onderling overeenstemmende aanwijzingen om ontwijking in de zin van artikel 13, lid 1, van de basisverordening vast te stellen (arrest Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 36).

69 Elke andere oplossing zou de doeltreffendheid van de beschermende handelsmaatregelen van de Unie in het gedrang kunnen brengen telkens wanneer de instellingen van de Unie geen medewerking krijgen in een onderzoek tot vaststelling van ontwijking (arrest Simon, Evers & Co., C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 37).

70 De tweede door de verwijzende rechter aangevoerde ongeldigheidsgrond moet in het licht van deze overwegingen worden onderzocht.

71 In dit verband blijkt uit de overwegingen 28 tot en met 36 van de litigieuze verordening dat zeven Vietnamese producenten-exporteurs hun medewerking aan het in het hoofdgeding aan de orde zijnde onderzoek naar ontwijking hebben verleend. Tijdens de onderzoeken die ter plaatse bij deze producenten-exporteurs zijn uitgevoerd, heeft de Commissie echter vastgesteld dat de haar verstrekte informatie niet als betrouwbaar kon worden beschouwd. Bovendien hebben volgens overweging 37 van deze verordening de Chinese producenten-exporteurs geen medewerking verleend.

72 Derhalve dienden de conclusies betreffende de invoer van niet-navulbare zakgasaanstekers met vuursteentje van oorsprong uit Vietnam en de VRC in de Unie, alsook de bevindingen over de export van aanstekeronderdelen uit de VRC naar Vietnam te worden getrokken overeenkomstig artikel 18, lid 1, van de basisverordening. In dit verband heeft de Commissie zich met name gebaseerd op de gegevens uit de Comext-databank van Eurostat, op de Comtrade-statistieken van de Verenigde Naties die waren opgenomen in het verzoek dat tot opening van het onderzoek naar ontwijking heeft geleid en op andere in dit verzoek vervatte gegevens.

73 Aan de hand van deze gegevens hebben de Commissie – die het onderzoek op basis waarvan de litigieuze verordening is vastgesteld, heeft uitgevoerd – en de Raad – die deze verordening heeft vastgesteld – ten eerste kunnen vaststellen, zoals blijkt uit overweging 38 van de litigieuze verordening, dat de invoer van het betrokken product uit de VRC was gedaald in 1991, toen voor het eerst antidumpingmaatregelen waren ingesteld, en dat de invoer sindsdien laag was gebleven. Ten tweede heet het in de overwegingen 40 en 41 van deze verordening dat het volume van de invoer van het onderzochte product uit Vietnam in de Unie sinds 2007 snel was gestegen, en dat deze invoer, die in 2008 80 % van alle invoer van dit product in de Unie uitmaakte, in de RP 84 % daarvan had vertegenwoordigd. Ten derde was blijkens overweging 42 van deze verordening de uitvoer van aanstekeronderdelen uit de VRC naar Vietnam sinds 1999 aanzienlijk gestegen en vertegenwoordigde die uitvoer in 2010 26 % van alle uitvoer van aanstekeronderdelen uit de VRC.

74 Op die basis is in overweging 44 van de litigieuze verordening de conclusie geformuleerd dat de totale daling van de uitvoer uit de VRC naar de Unie en de stijging van de invoer uit Vietnam naar de Unie sinds 2007 en de aanzienlijke toename van de uitvoer van aanstekeronderdelen uit de VRC naar Vietnam sinds 1999 een verandering in de structuur van het handelsverkeer tussen de VRC en Vietnam enerzijds en de Unie anderzijds hadden gevormd.

75 Enerzijds blijkt uit de litigieuze verordening dat het volume van de invoer van het betrokken product uit de VRC in de Unie in 2007 laag was en dat het volume van de invoer van dit product uit Vietnam in de Unie in datzelfde jaar sterk is toegenomen; anderzijds volgt uit deze verordening dat de uitvoer van aanstekeronderdelen uit de VRC naar Vietnam is gestegen sinds 1999.

76 Bijgevolg kan niet op goede gronden worden geoordeeld dat er een verband bestaat tussen enerzijds de stijging van de uitvoer van aanstekeronderdelen uit de VRC naar Vietnam en anderzijds de stijging van de invoer van het betrokken product vanuit Vietnam in de Unie.

77 In die omstandigheden hebben de Raad en de Commissie zich niet gebaseerd op een reeks onderling voldoende overeenstemmende aanwijzingen, in de zin van de in punt 68 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, om ontwijking in de zin van artikel 13, lid 1, van de basisverordening vast te stellen.

78 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat de litigieuze verordening ongeldig is.

Kosten

79 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

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, is ongeldig.

ondertekeningen