CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 26 juli 2017 [1]

Zaak C-61/16 P

European Bicycle Manufacturers Association (EBMA)
tegen

Giant (China) Co. Ltd

„Hogere voorziening – Dumping – Verordening (EU) nr. 502/2013 – Invoer van rijwielen van oorsprong uit de Volksrepubliek China – Verordening (EG) nr. 1225/2009 – Artikel 18, lid 1 – Medewerking – Begrip ‚nodige gegevens' – Verzoek tot individuele behandeling – Gevaar van ontwijking"

I. Inleiding

1. De onderhavige zaak betreft een hogere voorziening ingesteld door European Bicycle Manufacturers Association (EBMA), een belangenvereniging van de Europese rijwielenproducenten. In haar hogere voorziening verzoekt EBMA het Hof om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 26 november 2015, Giant (China)/Raad [2] (hierna: „bestreden arrest"), houdende nietigverklaring van verordening (EU) nr. 502/2013 van de Raad van 29 mei 2013 [3] (hierna: „litigieuze verordening") voor zover deze betrekking had op de Chinese rijwielenproducent Giant (China) Co. Ltd (hierna: „Giant").

2. EBMA, ondersteund door de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie (hierna samen: „instellingen"), komt in wezen op tegen de slotsom waartoe het Gerecht in het bestreden arrest is gekomen, namelijk dat de Raad op grond van geen enkel van de voor hem aangedragen gegevens in de litigieuze verordening kon weigeren een individueel antidumpingrecht toe te passen op Giant.

3. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid opheldering te verstrekken over de toepassing van artikel 18 van verordening (EG) nr. 1225/2009 van de Raad van 30 november 2009 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap [4] (hierna: „basisverordening"), de bepaling waarin de niet-medewerking van de belanghebbenden wordt geregeld, en meer specifiek over het begrip „nodige gegevens" als bedoeld in lid 1 van dit artikel.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 T-425/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:896.

3 Verordening (EU) nr. 502/2013 van de Raad van 29 mei 2013 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 990/2011 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op rijwielen van oorsprong uit de Volksrepubliek China naar aanleiding van een tussentijds nieuw onderzoek op grond van artikel 11, lid 3, van verordening (EG) nr. 1225/2009 (PB 2013, L 153, blz. 17).

4 Ten tijde van het in de onderhavige zaak aan de orde zijnde onderzoek werd de vaststelling van antidumpingmaatregelen door de Europese Unie beheerst door de bepalingen van verordening (EG) nr. 1225/2009 van de Raad van 30 november 2009 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap (PB 2009, L 343, blz. 51, met rectificatie in PB 2010, L 7, blz. 22).

II. Toepasselijke bepalingen

4. In artikel 2, leden 8 en 9, van de basisverordening, dat betrekking heeft op de vaststelling van de uitvoerprijs, wordt bepaald:

„8. De uitvoerprijs is de werkelijk betaalde of te betalen prijs van het product dat vanuit het land van uitvoer met het oog op uitvoer naar de Gemeenschap wordt verkocht.

9. Wanneer geen uitvoerprijs voorhanden is of deze onbetrouwbaar blijkt wegens het bestaan van een associatie of een compensatieregeling tussen de exporteur en de importeur of een derde partij, mag de uitvoerprijs worden samengesteld op basis van de prijs waartegen de ingevoerde producten voor het eerst aan een onafhankelijke afnemer worden doorverkocht of, indien de producten niet aan een onafhankelijke afnemer worden doorverkocht of niet worden doorverkocht in de staat waarin zij zijn ingevoerd, op elke redelijke grondslag."

5. Artikel 18 van de basisverordening bepaalt:

„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. Blijkt dat een belanghebbende onjuiste of misleidende inlichtingen heeft verstrekt, dan worden deze buiten beschouwing gelaten en kan van de beschikbare gegevens gebruik worden gemaakt. Belanghebbenden dienen van de gevolgen van niet-medewerking in kennis te worden gesteld.

[...]

3. Wanneer de door een belanghebbende verstrekte inlichtingen niet in alle opzichten toereikend zijn, mogen zij niet buiten beschouwing worden gelaten, mits de tekortkomingen niet van dien aard zijn dat zij het bereiken van redelijk betrouwbare conclusies onnodig bemoeilijken, de inlichtingen op passende wijze binnen de termijnen worden verstrekt en controleerbaar zijn en de betrokkene naar beste vermogen heeft gehandeld.

[...]"

III. Voorgeschiedenis van het geding en litigieuze verordening

A. Procedure die tot vaststelling van de litigieuze verordening heeft geleid

6. De voorgeschiedenis van het geding is gedetailleerd uiteengezet in de punten 1 tot en met 25 van het bestreden arrest, waarnaar ik verwijs. Ten behoeve van de onderhavige procedure breng ik alleen in herinnering dat de Commissie op 9 maart 2012 kennis heeft gegeven van de ambtshalve opening van een tussentijds nieuw onderzoek van de antidumpingmaatregelen die zij op de invoer in de Unie van rijwielen van oorsprong uit China had opgelegd (en verschillende keren opnieuw had onderzocht). [5]

7. Een van de Chinese groepen producenten-exporteurs die hadden verklaard tijdens het onderzoektijdvak (van 1 januari tot en met 31 december 2011) exporten naar de Unie te hebben verricht, was de groep waartoe Giant behoort (hierna: „groep Giant").

5 Zie voor nadere gegevens de punten 2-8 van het bestreden arrest.

8. Een van de vennootschappen van de groep Giant was de vennootschap Shanghai Giant & Phoenix Bicycle Co. Ltd (hierna: „GP"), een joint venture tussen de groep Giant en Jinshan Development and Construction (hierna: „Jinshan").[6] Nadat GP in september 2011 haar activiteiten had stopgezet en in liquidatie was, heeft de groep Giant de Commissie gevraagd, deze vennootschap van het onderzoek uit te sluiten.

9. Op 15 mei 2012 heeft de Commissie Giant het formulier voor het verzoek tot behandeling als marktgerichte onderneming (hierna: „BMO") overeenkomstig artikel 2, lid 7, onder b), van de basisverordening toegestuurd. Zij heeft Giant ook meegedeeld dat, indien zij BMO wilde verkrijgen, elk van de in China gevestigde verbonden vennootschappen een formulier met verzoek tot BMO moest invullen, ook GP, aangezien deze vennootschap tijdens het onderzoektijdvak rijwielen produceerde en binnen de groep Giant de grootste exporteur naar de Unie was.

10. In het kader van de briefwisseling in de loop van het onderzoek heeft de Commissie, zakelijk weergegeven, Giant laten weten dat zij van mening was dat de groep Giant via GP verbonden was met de groep waartoe Jinshan behoorde (hierna: „groep Jinshan"), waarvan de grootste investeringen betrekking hadden op de productie en de verkoop van rijwielen. Volgens de Commissie moest Giant dan ook het formulier met het verzoek tot BMO en de antwoorden op de antidumpingvragenlijst ook terugsturen voor de entiteiten die tot de groep Jinshan behoren. De Commissie heeft Giant bovendien laten weten dat zij bij gebreke van overlegging van deze formulieren en van de ingevulde vragenlijsten artikel 18 van de basisverordening zou toepassen en het door de groep Giant ingediende verzoek tot BMO zou afwijzen.[7]

11. In de loop van het onderzoek heeft Giant de formulieren met het verzoek tot BMO overgelegd voor zes tot haar groep behorende vennootschappen, waaronder GP, en later heeft zij de antwoorden op de antidumpingvragenlijst toegestuurd voor elf tot haar groep behorende vennootschappen, waaronder GP, die deelnamen aan de productie en de uitvoer van het betrokken product, alsmede voor zes op het grondgebied van de Unie gevestigde verkoopdochterondernemingen. Giant heeft echter herhaaldelijk verklaard dat, wegens het feit dat zij via GP slechts zeer indirect verbonden was met Jinshan, zij niet verplicht en ook niet in staat was voor Jinshan en de dochterondernemingen van deze laatste een verzoek tot BMO over te leggen en de antidumpingvragenlijst in te vullen.[8]

12. Op 23 oktober 2012 heeft de Commissie Giant laten weten dat, aangezien zij geen verzoek tot BMO voor de tot de groep Jinshan behorende vennootschappen had ontvangen, zij haar verzoek tot BMO niet ten gronde kon onderzoeken. Bijgevolg heeft de Commissie beslist, artikel 18, lid 1, van de basisverordening toe te passen en alle gegevens die Giant in verband met haar verzoek tot BMO had verstrekt, buiten beschouwing te laten.

13. Op 21 maart 2013 heeft de Commissie Giant laten weten dat zij van plan was dat artikel 18, lid 1, toe te passen en ook voor de vaststelling van de uitvoerprijs haar bevindingen op de beschikbare gegevens te baseren, daar zij, bij gebreke van volledige gegevens over alle met GP verbonden partijen, geen passende en betrouwbare berekening van de uitvoerprijs kon verrichten en dus ook geen individuele dumpingmarge voor GP, en bijgevolg voor de gehele groep Giant, kon vaststellen.

6 Zie punt 14 van het bestreden arrest, waarin de structuur van de zeggenschap over GP nader is uiteengezet.

7 Zie punten 15 en 17 van het bestreden arrest.

8 Zie punten 16, 18-20, 22 en 24 van het bestreden arrest.

B. Litigieuze verordening

14. Op 5 juni 2013 heeft de Raad de litigieuze verordening vastgesteld. In de overwegingen 63 en 64 van deze verordening heeft de Raad het door de groep Giant ingediende verzoek tot BMO afgewezen op grond dat het door deze groep toegestuurde antwoord op de verzoeken van de Commissie om inlichtingen ruim onvoldoende was. De Raad heeft verklaard dat de weigering van Giant om de nodige inlichtingen over de structuur van haar groep te verstrekken tot de toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening en tot afwijzing van dat verzoek had geleid.

15. Vervolgens heeft de Raad in de overwegingen 131 tot en met 141 van de litigieuze verordening ook verklaard dat artikel 18, lid 1, van de basisverordening was toegepast om de uitvoerprijs van Giant te bepalen.

16. De Raad heeft uiteengezet dat Giant had geweigerd aan de diensten van de Commissie de nodige inlichtingen over de structuur van de groep verstrekken alsmede wezenlijke gegevens over productie, de verkoophoeveelheden en prijzen van het betrokken product bij uitvoer naar de Unie die de groep Jinshan tijdens het onderzoektijdvak had gerealiseerd en toegepast. Uit het onderzoek was gebleken dat een van de dochterondernemingen van de groep Giant – namelijk GP – door gemeenschappelijke aandeelhouders en nauwe structurele banden en banden op het niveau van het management verbonden was met de groep Jinshan en dat deze laatste betrokken was bij de productie en de verkoop van het betrokken product in China. Omdat hij het formulier met het verzoek tot BMO en het antwoord op de antidumpingvragenlijst voor de tot de groep Jinshan behorende vennootschappen niet had ontvangen, had de Raad niet kunnen uitmaken in hoeverre de productie en de verkoop van het betrokken product door deze groep gevolgen hadden gehad voor de vaststelling van de uitvoerprijs met betrekking GP en bijgevolg voor Giant als groep. Volgens de Raad was dus het niet mogelijk geweest een volledige en betrouwbare berekening van de uitvoerprijs te maken en dus een individuele dumpingmarge vast te stellen voor GP en bijgevolg voor de groep Giant in haar geheel. [9]

17. Als antwoord op het argument van Giant, dat er in elk geval geen gevaar van ontwijking van eventuele antidumpingmaatregelen bestond daar GP, de enige band tussen de twee groepen, in september 2011 haar activiteiten had stopgezet, heeft de Raad erop gewezen dat GP aan het einde van het onderzoektijdvak nog steeds als entiteit bestond en dat de productie dus op elk ogenblik in de toekomst had kunnen worden hervat. [10]

18. Bij de litigieuze verordening is het definitieve antidumpingrecht van 48,5 % voor alle Chinese producenten-exporteurs die geen individuele behandeling hadden gekregen, dus gehandhaafd voor Giant.

IV. Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

19. Bij een op 19 augustus 2013 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft Giant een beroep tot nietigverklaring van de litigieuze verordening ingesteld. Ter ondersteuning van haar beroep heeft Giant acht middelen aangevoerd. In het bestreden arrest heeft het Gerecht echter slechts drie middelen onderzocht. [11]

9 Zie overwegingen 131-135 van de litigieuze verordening.

10 Zie overweging 137 van de litigieuze verordening.

11 Het gaat enerzijds om het eerste onderdeel van het derde middel en om het vijfde middel, en anderzijds om het zevende middel dat Giant voor het Gerecht had aangevoerd. Zie, voor nadere gegevens dienaangaande, de punten 46-51 van het bestreden arrest.

20. Om te beginnen heeft het Gerecht erop gewezen dat de Raad op twee gronden had geweigerd aan Giant een individuele behandeling toe te kennen: enerzijds het ontbreken van volledige gegevens over alle met GP verbonden partijen – meer bepaald de vennootschappen van de groep Jinshan – die het volgens de Raad onmogelijk maakten de uitvoerprijs voor de groep Giant en aldus een individuele antidumpingmarge voor deze groep vast te stellen; anderzijds het bestaan van gevaar van ontwijking van de antidumpingmaatregelen. In deze omstandigheden heeft het Gerecht beslist, allereerst de middelen inzake deze twee aspecten te analyseren.

21. Met betrekking tot het eerste aspect heeft het Gerecht vastgesteld dat op basis van de door Giant verstrekte inlichtingen de Raad beschikte over de gegevens die hij nodig had om een betrouwbare uitvoerprijs voor de groep Giant te berekenen en dus om een individuele dumpingmarge en een individueel antidumpingrecht voor deze groep vast te stellen. Volgens het Gerecht heeft de Raad artikel 18, lid 1, van de basisverordening dus ten onrechte op Giant toegepast en zijn bevindingen met betrekking tot de vaststelling van de uitvoerprijs voor de groep Giant dus ten onrechte op de beschikbare gegevens gebaseerd.[12] Vervolgens heeft het Gerecht afwijzend beslist op de argumenten die de Raad had aangevoerd ter ondersteuning van zijn stelling dat Giant tijdens de procedure valse of misleidende gegevens had verstrekt.[13]

22. Met betrekking tot het tweede aspect heeft het Gerecht geoordeeld dat in de omstandigheden van het concrete geval de Raad zich niet op gevaar van ontwijking kon beroepen ter rechtvaardiging van zijn weigering om op Giant een individueel antidumpingrecht toe te passen.[14]

23. Het Gerecht is aldus tot de slotsom gekomen dat de Raad op grond van geen enkel van de door hem in aanmerking genomen gegevens aan Giant het voordeel van een individuele behandeling kon weigeren, en om die reden heeft het de litigieuze verordening nietig verklaard voor deze betrekking had op die producent-exporteur, zonder de andere door de Raad aangevoerde middelen te onderzoeken.

V. Conclusies van partijen

24. In hogere voorziening verzoekt EBMA het Hof, het bestreden arrest te vernietigen, de zaak ten gronde af te doen en het beroep tot nietigverklaring te verwerpen of de zaak naar het Gerecht terug te verwijzen voor afdoening van het beroep tot nietigverklaring. EBMA verzoekt het Hof eveneens, Giant te verwijzen in de kosten die EBMA voor de hogere voorziening en voor haar interventie voor het Gerecht zijn opgekomen.

25. Giant verzoekt het Hof, de hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk en/of kennelijk ongegrond te verklaren en deze, bijgevolg, bij met redenen omklede beschikking volledig af te wijzen en in elk geval de hogere voorziening niet-ontvankelijk en/of ongegrond te verklaren en EBMA te verwijzen in de kosten van de onderhavige procedure.

26. In hun op grond van artikel 172 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof ingediende memories van antwoord verzoeken de Raad en de Commissie het Hof, het bestreden arrest te vernietigen, de zaak ten gronde af te doen en het beroep tot nietigverklaring te verwerpen of de zaak naar het Gerecht terug te verwijzen voor afdoening ten gronde van het beroep tot nietigverklaring. Ten slotte verzoeken zij, Giant te verwijzen in de kosten die deze twee instellingen voor het Gerecht en voor het Hof zijn opgekomen.

12 Punten 56-70 en 77 van het bestreden arrest.

13 Zie punten 71-76 van het bestreden arrest.

14 Punten 79-90 van het bestreden arrest.

VI. Analyse

27. Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert EBMA drie middelen aan, waar ook de Raad en de Commissie mee instemmen.

28. De eerste twee middelen, die samen dienen te worden geanalyseerd, betreffen verschillende onjuiste rechtsopvattingen bij de toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening. In deze context verwijt EBMA het Gerecht eveneens, de grenzen van zijn rechterlijke toetsingsbevoegdheid te hebben overschreden. Als derde middel voert EBMA aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen bij zijn analyse van het ontbreken van gevaar van ontwijking.

A. Eerste en tweede middel

1. Samenvatting van het betoog van partijen

29. Met haar eerste twee middelen komt EBMA, ondersteund door de instellingen, op tegen de analyse die het Gerecht in de punten 56 tot en met 78 van het bestreden arrest heeft gemaakt. In het kader van deze twee middelen voert EBMA, zakelijk weergegeven, vier grieven aan, waarvan de eerste drie zijn ontleend aan onjuiste toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening, en de vierde[15] aan de omstandigheid dat het Gerecht de grenzen van zijn rechterlijke toetsingsbevoegdheid zou hebben overschreden.

30. In de eerste plaats verwijt EBMA het Gerecht, een onjuiste juridische analyse te hebben verricht bij zijn beoordeling van de toepassing die de Raad in de litigieuze verordening van artikel 18, lid 1, van de basisverordening heeft gegeven.

31. Volgens EBMA kunnen de instellingen ingevolge artikel 18, leden 1 en 3, van de basisverordening op drie manieren gebruikmaken van de „beschikbare gegevens", te weten: „globaal", ten aanzien van alle door een partij verstrekte informatie en gegevens; ten aanzien van een volledig samenstel van informatie of gegevens, zoals een verzoek tot BMO of een verzoek tot individuele behandeling; of alleen ten aanzien van bepaalde aspecten van een samenstel van informatie of gegevens.

32. In het bestreden arrest zou het Gerecht echter uitgaan van de onjuiste premisse volgens welke de Raad artikel 18, lid 1, van de basisverordening heeft toegepast op de uitvoerprijs van Giant (hetgeen overeenkomt met de tweede van de drie in het vorige punt beschreven hypotheses). De Raad zou artikel 18 echter „globaal" op de groep Giant hebben toegepast omdat deze had geweigerd volledige informatie te verstrekken over haar structuur en met name over de betrekkingen die er, via GP, tussen de vennootschappen van de groep Giant en die van de groep Jinshan bestonden. Deze weigering zou de instellingen hebben belet een nauwkeurig beeld te krijgen van de partij die meewerkte.

33. De Commissie schaart zich achter deze grief en betoogt dat het Gerecht de litigieuze verordening onjuist heeft opgevat door te oordelen dat de toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening niet betrekking had op het bepalen van werkgebied van de ware exporteur, maar op de daaraan volgende kwestie van de vaststelling van de uitvoerprijs.

34. In de tweede plaats verwijt EBMA het Gerecht, dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling van de medewerking van Giant in de zin van artikel 18, lid 1, van de basisverordening. Het Gerecht had moeten oordelen dat Giant niet aan het onderzoek had meegewerkt omdat zij niet de minimale informatie had verstrekt die de instellingen nodig hadden om een volledig

15 Deze grief is in feite een afzonderlijk middel.

en nauwkeurig beeld te krijgen van de activiteiten van alle met de groep Giant verbonden vennootschappen die bij de productie of de verkoop van het betrokken product betrokken waren. Anders dan het Gerecht heeft geoordeeld, waren de betrekkingen tussen de groep Giant, GP en de groep Jinshan niet alleen relevant voor de rechtstreekse verkopen. Zonder een minimum aan basisinformatie zouden de instellingen niet in staat zijn geweest zich een oordeel te vormen over de relevantie van de betrokkenheid van de groep Jinshan en met name over de wijzen waarop deze groep de activiteiten van GP, en daardoor ook die van de groep Giant, mogelijkerwijze had kunnen beïnvloeden. Als voorbeeld noemt EBMA het eventuele bestaan van marktverdelingsovereenkomsten of van gemeenschappelijk prijsbeleid tussen de groep Giant en de groep Jinshan, dat niet zou blijken uit de door Giant in de loop van het onderzoek overgelegde verkooptabellen of geconsolideerde verslagen, maar die aan het licht zou kunnen komen bij de vergelijking van de gegevenspakketten van alle vennootschappen. De Raad schaart zich achter deze grief.

35. In de derde plaats voert EBMA aan dat in het bestreden arrest aan de Commissie verkeerdelijk de overdreven zware last wordt opgelegd, aan tonen dat het vereiste minimum aan basisinformatie over de verbonden vennootschappen die betrokken waren bij de productie of de verkoop van het betrokken product, noodzakelijk was. Het bestaan van een band en van een dergelijke betrokkenheid zou namelijk volstaan om het antwoord op de antidumpingvragenlijst als „nodige” gegevens in de zin van artikel 18, lid 1, van de basisverordening te kunnen aanmerken. De Commissie schaart zich achter deze grief en betoogt dat de onjuiste opvatting van het Gerecht de bewijslast inzake artikel 18 van de basisverordening omkeert en een „premie” geeft aan de ondernemingen die niet volledig voldoen aan de verzoeken die de Commissie in de antidumpingonderzoeken formuleert.

36. In de vierde plaats verwijt EBMA, ondersteund door de instellingen, het Gerecht, zakelijk weergegeven, dat het zich in de plaats van de instellingen heeft gesteld door conclusies te trekken uit de aangedragen onvolledige bewijzen en daardoor is voorbijgegaan aan de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover die instellingen beschikken.

37. Dienaangaande wijst de Raad erop dat de waardering van de noodzaak van de gegevens en de beoordeling van die gegevens ingewikkelde verrichtingen zijn en dat de instellingen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken bij het kiezen van de gegevens die zij in een antidumpingonderzoek relevant achten. De Raad betoogt dat het Gerecht verkeerdelijk heeft vastgesteld dat een eventuele beoordelingsfout overduidelijk was, en, meer in het bijzonder, de in de rechtspraak ontwikkelde plausibiliteitstest niet heeft toegepast. Het Gerecht zou in met name niet hebben nagegaan of de door de groep Giant aangedragen bewijzen toereikend waren voor de slotsom dat de instellingen tijdens het onderzoek een geenszins plausibele beoordeling hebben verricht. De Commissie wijst erop dat het aan haar staat, te bepalen welke gegevens „nodig” zijn, en welke gevolgen het niet verstrekken van dergelijke gegevens heeft. Het zou niet aan het Gerecht staan, het onderzoek over te doen of zijn eigen waardering in de plaats te stellen van die van de instellingen.

38. Giant betoogt allereerst dat het eerste en het tweede middel niet-ontvankelijk zijn omdat zij betrekking hebben op de beoordeling van de feiten door het Gerecht, een punt waarvoor het Hof in het kader van een hogere voorziening niet bevoegd is. Subsidiair betoogt zij dat de door EBMA aangevoerde middelen ongegrond dienen te worden verklaard.

2. Bespreking

a) Ontvankelijkheid

39. Allereerst dient de door Giant betwiste ontvankelijkheid van de eerste twee middelen te worden onderzocht.

40. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof het Gerecht bij uitsluiting bevoegd is om de feiten vast te stellen en te beoordelen en, in beginsel, om de bewijzen te onderzoeken die het voor deze feiten in aanmerking neemt. De beoordeling van de feiten en de bewijzen vormt dus geen rechtsvraag die, behoudens in het geval van een onjuiste opvatting van die bewijzen, als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof. Wanneer het Gerecht de feiten heeft vastgesteld of beoordeeld, is het Hof echter krachtens artikel 256 VWEU bevoegd om toezicht uit te oefenen op de wijze waarop het Gerecht de feiten juridisch heeft gekwalificeerd en op de rechtsgevolgen die het daaraan heeft verbonden. [16]

41. In het onderhavige geval verwijt EBMA het Gerecht in het kader van haar eerste twee middelen dat het blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen bij de toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening. In de eerste plaats zou het een onjuiste juridische analyse hebben verricht bij zijn op die bepaling gebaseerde beoordeling; in de tweede plaats zou het de medewerking van Giant onjuist hebben beoordeeld tegen de achtergrond van die bepaling, en in de derde plaats zou het de Commissie een overdreven zware last hebben opgelegd. In de vierde plaats verwijt EBMA het Gerecht dat het de grenzen van zijn toetsingsbevoegdheid heeft overschreden door voorbij te gaan aan de beoordelingsbevoegdheid van de instellingen. Vast staat dat al deze grieven onbetwistbaar rechtsvragen aan de orde stellen die als zodanig door het Hof kunnen worden behandeld.

42. Voor zover de in het kader van de eerste twee middelen geformuleerde grieven niet betrekking hebben op de vaststelling van de feiten door het Gerecht, maar op schending van het recht, moeten zij aldus ontvankelijk worden geacht. Wanneer de door EBMA of door de instellingen in het kader van de eerste twee middelen geformuleerde grieven echter argumenten bevatten die betrekking hebben op de beoordeling van de feiten door het Gerecht, moeten die argumenten niet-ontvankelijk worden geacht.

b) Ten gronde

1) Eerste drie grieven, betreffende onjuiste toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening

i) Artikel 18, lid 1, van de basisverordening en het begrip „nodige gegevens”

43. Volgens artikel 18, „Niet-medewerking”, lid 1, van de basisverordening mogen de lidstaten gebruikmaken van de beschikbare gegevens 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. Van de beschikbare gegevens mag eveneens gebruik worden gemaakt indien een belanghebbende onjuiste of misleidende inlichtingen verstrekt. Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt dat deze vier voorwaarden alternatieve voorwaarden zijn, zodat de instellingen voor hun voorlopige of definitieve conclusies gebruik mogen maken van de beschikbare gegevens indien aan een van deze voorwaarden is voldaan. [17]

16 Zie in die zin arrest van 12 januari 2017, Timab Industries en CFPR/Commissie (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punt 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 Zie in dit verband punt 44 van het arrest van 22 mei 2014, Guangdong Kito Ceramics e.a./Raad (T-633/11, niet gepubliceerd, EU:T:2014:271). Deze formulering is overgenomen in verschillende arresten van het Gerecht, daaronder begrepen het bestreden arrest (zie punt 61).

44. Allereerst dient erop te worden gewezen dat, zoals uit de bewoordingen van artikel 18, lid 1, van de basisverordening blijkt, deze bepaling moet worden beschouwd als de omzetting in Unierecht van artikel 6.8 van de Overeenkomst inzake de toepassing van artikel VI van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel 1994[18], tegen de achtergrond waarvan deze bepaling in de mate van het mogelijke moet worden uitgelegd.[19]

45. Vervolgens dient erop te worden gewezen dat de onderhavige zaak betrekking heeft op de eerste van de vier bovengenoemde voorwaarden waaronder de instellingen op grond van artikel 18, lid 1, van de basisverordening gebruik mogen maken van de beschikbare gegevens. Zoals uit de punten 14 tot en met 16 en 21 van de onderhavige conclusie blijkt, heeft de Raad in de litigieuze verordening artikel 18, lid 1, van de basisverordening immers toegepast omdat Giant gegevens die de Raad nodig achtte, niet heeft verstrekt, en heeft het Gerecht de litigieuze verordening nietig verklaard wegens onjuiste toepassing van die bepaling op dit punt.

46. Vast staat dat de basisverordening geen omschrijving van het begrip nodige gegevens bevat (overigens evenmin als enige andere bepaling van Unierecht). Het Hof zelf heeft nog niet de gelegenheid gehad zich over dit begrip uit te spreken. De in de rechtspraak van het Gerecht overgenomen beslissingspraktijk van de organen van de WTO verstrekt echter nuttige aanwijzingen over de wezenstrekken van dit begrip.

47. Zo heeft het WTO-panel verklaard dat de beslissing om bepaalde informatie al dan niet als noodzakelijk in de zin van artikel 6.8 van de antidumpingovereenkomst aan te merken tegen de achtergrond van de specifieke omstandigheden van het concrete onderzoek en niet in abstracto dient te worden genomen.[20] Een bijzondere informatie die een beslissende rol kan spelen in een bepaald onderzoek, kan dus niet even relevant zijn in een ander onderzoek. Hieruit volgt dat de noodzakelijkheid van een informatie geval per geval en in concreto moet worden beoordeeld.

48. Dit panel heeft ook verklaard dat als noodzakelijk in de zin van die bepaling moet worden beschouwd een bijzondere inlichting waarover een belanghebbende beschikt en die de met het antidumpingonderzoek belaste autoriteit opvraagt om haar haar vaststellingen te kunnen doen.[21]

49. Zoals uit punt 44 van de onderhavige conclusie blijkt, zijn deze aanwijzingen ook relevant voor de uitlegging van het begrip „nodige gegevens" in de zin van artikel 18, lid 1, van de basisverordening. Bij de afbakening van een dergelijk begrip mag echter niet worden voorbijgegaan aan de opbouw van de antidumpingprocedure waarin de basisverordening voorziet.

18 PB 1994, L 336, blz. 103 (hierna: „antidumpingovereenkomst"). Die overeenkomst is opgenomen in bijlage 1 A bij de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), ondertekend te Marrakesh op 15 april 1994 en goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-Ronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB 1994, L 336, blz. 1). Artikel 6.8 van de antidumpingovereenkomst luidt als volgt:
„Indien een belanghebbende binnen een redelijke termijn geen toegang verleent tot de noodzakelijke informatie of deze anderszins niet verstrekt, of het onderzoek aanmerkelijk belemmert, kunnen aan de hand van de beschikbare gegevens voorlopige en definitieve conclusies worden getrokken, zowel in positieve als in negatieve zin. [...]"

19 Zie, voor nadere gegevens dienaangaande, de punten 34-37 van mijn conclusie in de gevoegde zaken Changshu City Standard Parts Factory en Ningbo Jinding Fastener/Raad (C-376/15 P en C-377/15 P, EU:C:2016:928) en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie in het bijzonder arrest van 16 juli 2015, Commissie/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punten 44-46 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Specifiek met betrekking tot de verhouding tussen artikel 18, lid 1, van de basisverordening en artikel 6.8 van de antidumpingovereenkomst, zie arresten van 4 maart 2010, Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory/Raad (T-409/06, EU:T:2010:69, punt 103), en 22 mei 2014, Guangdong Kito Ceramics e.a./Raad (T-633/11, niet gepubliceerd, EU:T:2014:271, punt 40).

20 Zie punt 7.43 van het op 28 oktober 2005 aangenomen rapport van het WTO-panel „Korea – Antidumpingrechten op de invoer van bepaalde papiersoorten uit Indonesië" (WT/DS312/R). Zie in dit verband ook arrest Gerecht van 22 mei 2014, Guangdong Kito Ceramics e.a./Raad (T-633/11, niet gepubliceerd, EU:T:2014:271, punt 46).

21 Zie punt 7.343 van het op 15 januari 2008 aangenomen rapport van het WTO-panel „Europese Gemeenschappen – Antidumpingmaatregel voor gekweekte zalm uit Noorwegen" (WT/DS337/R). Zie in dit verband ook arrest Gerecht van 22 mei 2014, Guangdong Kito Ceramics e.a./Raad (T-633/11, niet gepubliceerd, EU:T:2014:271, punt 46).

50. In dit verband dient er immers op te worden gewezen dat het in het kader van de basisverordening weliswaar de taak is van de Commissie, als onderzoeksautoriteit, om uit te maken of bij het product waarop de antidumpingprocedure betrekking heeft, sprake is van dumping, en dat deze instelling in dat kader de in dat verband op haar rustende bewijslast dus niet bij een partij kan leggen, doch dat dit niet wegneemt dat de Commissie aan de basisverordening geen onderzoeksbevoegdheid ontleent op grond waarvan zij vennootschappen zou kunnen dwingen hun medewerking te verlenen aan het onderzoek of informatie te verstrekken. In deze omstandigheden zijn de instellingen in het kader van de antidumpingprocedures dus afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de partijen om hun binnen de gestelde termijn de nodige gegevens te verstrekken. De medewerking van de partijen en in het bijzonder hun antwoorden op de in artikel 6, lid 2, van de basisverordening bedoelde vragenlijst zijn dus van wezenlijk belang voor het verloop van de antidumpingprocedures. [22]

51. Uit artikel 18, lid 6, van de basisverordening blijkt overigens dat, indien een belanghebbende geen of slechts gedeeltelijke medewerking verleent, waardoor relevante inlichtingen niet beschikbaar zijn, dit tot gevolg kan hebben dat de resultaten voor deze belanghebbende minder gunstig uitvallen dan indien deze wel medewerking had verleend.

52. Uit deze overwegingen volgt dat bij de toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening en in het bijzonder bij de uitlegging van het begrip „nodige gegevens" in de zin van deze bepaling verschillende eisen in aanmerking moeten worden genomen.

53. Enerzijds moet ervoor worden gezorgd dat de belanghebbenden daadwerkelijk en volledig naar beste vermogen [23] en zonder het onderzoek te belemmeren meewerken aan het onderzoek. Daartoe moeten zij alle gegevens verstrekken waarover zij beschikken en die de instellingen nodig menen te hebben om hun vaststellingen te kunnen doen. De negatieve gevolgen die voor een belanghebbende aan gebrekkige of slechts gedeeltelijke medewerking verbonden kunnen zijn – in die zin dat de resultaten voor deze belanghebbende minder gunstig kunnen zijn dan indien deze wel medewerking had verleend – moeten een aansporing vormen om volledig en zonder voorbehoud aan het onderzoek mee te werken.

54. Anderzijds kunnen de instellingen van een belanghebbende echter niet eisen dat deze inlichtingen verstrekt die kennelijk niet noodzakelijk zijn voor hun vaststellingen of die de belanghebbende onmogelijk kan verstrekken, met dien verstande dat de eis om naar beste vermogen te handelen de belanghebbenden een hoge inspanningsverbintenis oplegt. [24]

55. Tegen de achtergrond van al deze overwegingen dient dus te worden beoordeeld of, zoals EBMA, ondersteund door de instellingen, stelt, de door het Gerecht in het bestreden arrest verrichte analyse schendingen van artikel 18, lid 1, van de basisverordening oplevert.

ii) Bespreking van de door het Gerecht verrichte analyse

56. Uit punt 47 van deze conclusie volgt dat de vaststelling of een gegeven nodig is, en dus de toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening, door de instellingen, moeten worden beoordeeld tegen de achtergrond van de specifieke omstandigheden van het concrete onderzoek. Voor de waardering van de door het Gerecht in het bestreden arrest verrichte analyse moet dus rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het onderhavige geval.

22 Zie in die zin arrest van 10 maart 2009, Interpipe Niko Tube en Interpipe NTRP/Raad (T-249/06, EU:T:2009:62, punt 87). Zie, met betrekking tot de procedure wegens ontwijking, naar analogie arrest van 4 september 2014, Simon, Evers & Co. (C-21/13, EU:C:2014:2154, punt 32).

23 Met betrekking tot het vereiste dat de belanghebbenden naar beste vermogen moeten handelen om de instellingen de nodige inlichtingen te verstrekken, zie artikel 18, lid 3, in fine, van de basisverordening. Zie in dit verband ook punt 5 van bijlage II bij de antidumpingovereenkomst.

24 Zie in dit verband, met betrekking tot artikel 6.8 van de antidumpingovereenkomst, de overwegingen in de punten 7.244 en 7.245 van het op 1 oktober 2002 aangenomen rapport van het WTO-panel „Egypte – Definitieve antidumpingmaatregelen tegen de invoer van stalen wapeningsstaven uit Turkije".

57. In het onderhavige geval staat vast dat de groepen Giant en Jinshan moesten worden geacht tijdens het onderzoektijdvak door hun joint venture GP met elkaar verbonden te zijn geweest. [25] Zoals het Gerecht heeft vastgesteld, vormde GP tijdens dit tijdvak de enige band tussen deze twee groepen. [26] Bovendien bevond deze band zich in zijn eindstadium – en is hij daadwerkelijk beëindigd vóór de vaststelling van de litigieuze verordening – aangezien toen over de verkoop van de deelneming van Giant in GP werd onderhandeld. [27] Afgezien van deze band, die als horizontaal zou kunnen worden aangemerkt aangezien de groep Jinshan ook rijwielen produceerde, vormden de twee groepen tijdens het relevante tijdvak twee verschillende entiteiten.

58. De kwalificatie van de twee groepen als verbonden partijen heeft de Commissie ertoe gebracht, overeenkomstig haar praktijk, de groep Giant te vragen het formulier voor het verzoek tot BMO en vervolgens de antidumpingvragenlijst te vervolledigen voor Jinshan en voor alle tot deze groep behorende vennootschappen. [28]

59. In de loop van de procedure heeft Giant echter aangevoerd dat wegens het feit dat zij slechts een indirecte, tot de deelneming in de joint venture GP beperkte, band met de groep Jinshan had, het niet nodig was dat zij dergelijke gegevens verstrekte, en dat het hoe dan ook voor haar niet mogelijk was het verzoek tot BMO voor de joint venture en daarna de antidumpingvragenlijst voor de vennootschappen die tot de groep Jinshan behoren, te vervolledigen.

60. Giant heeft niettemin, zoals het Gerecht in het bestreden arrest heeft vastgesteld [29], volledige gegevens verstrekt met betrekking tot alle tot haar groep behorende vennootschappen, GP daaronder begrepen, en heeft ook gegevens verstrekt over de groep Jinshan. Zij heeft meer bepaald de geconsolideerde verslagen van de groep Jinshan verstrekt. Zoals het Gerecht heeft vastgesteld, kon uit deze documenten worden opgemaakt welke vennootschappen tot deze groep behoorden, en kon uit deze documenten, gelezen in samenhang met de andere verstrekte gegevens, worden afgeleid dat van de tot de groep Jinshan behorende vennootschappen alleen de joint venture GP tijdens het onderzoektijdvak transacties met de groep Giant had verricht.

61. Giant heeft bovendien een verklaring van de raad van bestuur van Jinshan overgelegd waarin werd bevestigd dat de joint venture GP de enige band tussen Giant en Jinshan was en dat Jinshan noch een van haar dochterondernemingen enige andere band met Giant had. [30]

62. In die omstandigheden is het Gerecht tot de slotsom gekomen dat de Raad artikel 18, lid 1, van de basisverordening had geschonden door voor de vaststelling van de uitvoerprijs van Giant gebruik te maken van de beschikbare gegevens.

63. Volgens EBMA is deze slotsom onjuist.

64. In de eerste plaats verwijt EBMA het Gerecht dat het niet heeft geoordeeld dat de Raad artikel 18 van de basisverordening „globaal” op de groep Giant had toegepast omdat deze laatste had geweigerd hem het minimum aan basisinformatie over haar structuur te verstrekken.

25 In dit verband verwijst artikel 2, lid 1, vierde alinea, van de basisverordening, om te bepalen of twee partijen geassocieerd zijn, naar de definitie van verbonden partijen in artikel 143 van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1993, L 253, blz. 1). Deze definitie is ook relevant voor de vaststelling van het bestaan van een „associatie” voor het bepalen van de uitvoerprijs in de zin van artikel 2, lid 9, van de basisverordening. In het formulier voor het verzoek tot BMO en in de antidumpingvragenlijst wordt deze definitie van verbonden partijen overgenomen.

26 Zie punt 89 van het bestreden arrest.

27 Ibidem.

28 Zie de vorige voetnoot in fine. Zie ook punten 10 en 11 van de onderhavige conclusie en punten 14-17 van het bestreden arrest.

29 Zie punten 63-66 van het bestreden arrest.

30 Zie punt 67 van het bestreden arrest.

65. In dit verband dient er echter op te worden gewezen dat voor de door EBMA voorgestelde – in punt 31 van de onderhavige conclusie samengevatte – uitlegging van artikel 18, lid 1, van de basisverordening, volgens welke de instellingen deze bepaling op drie verschillende manieren kunnen toepassen, geen enkele grondslag is te vinden in de tekst van de betrokken bepaling en evenmin in enige andere bepaling van de basisverordening of in de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie. Daarvoor is evenmin steun te vinden in de beslissingspraktijk van de WTO-organen betreffende artikel 6.8 van de antidumpingovereenkomst.

66. Anders dan EBMA betoogt, wijzen verschillende elementen echter erop dat de instellingen in het onderhavige geval specifiek voor de vaststelling van de uitvoerprijs van de groep Giant gebruik hebben gemaakt van de beschikbare gegevens in de zin van artikel 18, lid 1, van de basisverordening.

67. Zo heeft de Commissie enerzijds in haar in punt 13 van de onderhavige conclusie vermelde brief van 21 maart 2013 aan Giant meegedeeld dat zij van plan was artikel 18, lid 1, van de basisverordening toe te passen en specifiek voor de vaststelling van de uitvoerprijs haar conclusies te trekken aan de hand van de beschikbare gegevens. Anderzijds blijkt uit overweging 131 van de litigieuze verordening met zoveel woorden dat „artikel 18, lid 1, van de basisverordening ten aanzien van de uitvoerprijs [werd] toegepast”.

68. Zoals uit de punten 47 en 48 van de onderhavige conclusie blijkt, dient de noodzakelijkheid van een inlichting overigens niet in abstracto of „globaal” te worden beoordeeld, maar met betrekking tot een vaststelling die de met het onderzoek belaste autoriteit moet verrichten, te weten in het onderhavige geval de vaststelling van de uitvoerprijs.

69. Natuurlijk moeten de instellingen van de Unie bij het begin van het onderzoek bepaalde algemene informatie over de met de producenten-exporteurs verbonden vennootschappen krijgen om het echte „werkgebied” van deze producenten-exporteurs te kunnen bepalen en hoeven zij daarvoor niet aan te tonen dat deze gegevens nodig zijn voor het nemen van een beslissing op grond van de basisverordening.

70. Zoals ik in punt 60 van de onderhavige conclusie heb opgemerkt, heeft het Gerecht in het onderhavige geval echter vastgesteld dat Giant, naast de volledige gegevens over haar dochterondernemingen, gegevens had verstrekt waaruit kon worden opgemaakt welke vennootschappen tot de groep Jinshan behoorden en welke transacties tijdens het relevante tijdvak tussen deze groep en de groep Giant hadden plaatsgevonden. In die omstandigheden kan EBMA niet op goede gronden stellen dat Giant niet het minimum aan basisgegevens over Jinshan had verstrekt. [31]

71. In deze omstandigheden ben ik van mening dat de door EBMA geformuleerde grief dat het Gerecht niet heeft geoordeeld dat de Raad artikel 18, lid 1, van de basisverordening „globaal” op de groep Giant had toepast, moet worden afgewezen.

72. In de tweede plaats komt EBMA op tegen het oordeel van het Gerecht over de medewerking die Giant aan het onderzoek heeft verleend. EBMA betoogt, zakelijk weergegeven, dat het Gerecht had moeten oordelen dat de toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening op Giant gerechtvaardigd was omdat deze laatste niet had meegewerkt.

31 De onderhavige zaak verschilt daardoor van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 22 mei 2014, Guangdong Kito Ceramics e.a./Raad (T-633/11, niet gepubliceerd, EU:T:2014:271). In dat arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de instellingen geen blijk hadden gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de zin van artikel 18, lid 1, van de basisverordening gebruik te maken van de beschikbare gegevens omdat de belanghebbende de naam van twee dochterondernemingen van de betrokken groep niet had meegedeeld, hetgeen erop neerkwam dat deze belanghebbende geen volledige en volstrekt betrouwbare inlichtingen over de juiste samenstelling van de groep van vennootschappen had verstrekt (zie punt 49 van dit arrest).

73. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat, zoals ik punt 57 van de onderhavige conclusie heb opgemerkt, de groep Giant en de groep Jinshan, los van het feit dat zij een onderlinge band hadden via GP, twee afzonderlijke entiteiten, ja zelfs twee met elkaar concurrerende groepen, waren. Wegens deze situatie heeft Giant, toen haar in de loop van het onderzoek door de Commissie werd gevraagd het formulier met het verzoek om BMO en het antidumpingformulier voor de Jinshan en voor de tot deze groep behorende vennootschappen in te dienen, aangevoerd dat het voor haar onmogelijk was dergelijke gegevens te verkrijgen.

74. Uit de stukken blijkt dat de Commissie niet echt rekening heeft gehouden met het argument van Giant dat het voor haar onmogelijk was, de gevraagde gegevens te verstrekken. Integendeel, zij heeft erop aangedrongen dat Giant die formulieren voor Jinshan en voor de tot deze laatste behorende vennootschappen invult, en heeft te kennen gegeven dat zij van plan was om, indien dit niet gebeurt, artikel 18, lid 1, van de basisverordening toe te passen.

75. Het lijdt echter geen twijfel dat deze formulieren zeer diepgaande vragen bevatten. Om dergelijke formulieren correct in te vullen is toegang tot zeer gedetailleerde, vaak vertrouwelijke, handelsgegevens noodzakelijk. Normaliter heeft een onderneming geen toegang tot al deze gegevens betreffende een met haar concurrerende groep (en volgens de mededingingsregels wordt zij zelfs geacht geen toegang te hebben tot dergelijke gegevens). In deze omstandigheden werd Giant niet geacht te beschikken over alle gegevens die nodig waren om de vereiste formulieren voor Jinshan en diens groep in te vullen, ook al kan niet worden uitgesloten dat Giant sommige gevraagde gegevens over Jinshan en diens groep heeft weten te vinden.

76. Zoals ik hierboven heb benadrukt [32], zijn de belanghebbenden in een antidumpingonderzoek verplicht, naar beste vermogen daadwerkelijk en volledig mee te werken. Zij moeten met name alle gegevens verstrekken *waarover zij beschikken* en die de instellingen nodig achten om hun vaststellingen te doen. De toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening moet echter geval per geval en rekening houdend met alle omstandigheden van het concrete geval worden beoordeeld.

77. Het onderhavige geval wordt echter gekenmerkt door een vrij bijzondere situatie waarin: 1) de verhouding tussen de verbonden partijen een horizontale verhouding is; 2) over de overdracht van de joint venture, die de enige band tussen die partijen vormde, werd onderhandeld, zodat die band ten einde liep; 3) de betrokken belanghebbende met betrekking tot zichzelf volledig heeft meegewerkt aan het onderzoek en ook gegevens heeft verstrekt over de met haar verbonden partij; 4) de belanghebbende aanvoert dat het voor haar onmogelijk is de door de instellingen gevraagde zeer gedetailleerde inlichtingen over de met haar verbonden partij te verstrekken.

78. Ik ben van mening dat in een dergelijke situatie de instellingen rekening hadden moeten houden met het argument van Giant dat het voor haar onmogelijk was, de gevraagde gegevens te verstrekken, en in voorkomend geval hadden moeten verduidelijken welke specifieke gegevens zij absoluut nodig hadden om hun vaststellingen te kunnen doen. Vervolgens hadden zij moeten nagaan op welke wijze Giant die gegevens naar beste vermogen had kunnen verstrekken.

79. Enerzijds wijs ik er in dit verband op dat het in de regel aan de instellingen staat om aan de partijen op wie het onderzoek betrekking heeft, mee te delen welke inlichtingen deze moeten verstrekken. [33]

32 Zie de punten 47, 48, 53 en 54 van de onderhavige conclusie.

33 Zie dienaangaande punt 1 van bijlage II bij de antidumpingovereenkomst, waarin onder meer wordt bepaald dat de met het onderzoek belaste autoriteiten aan de partijen waarop het onderzoek betrekking heeft, moeten aangeven „welke gegevens zij van [deze laatste] wensen te ontvangen”.

80. Anderzijds staat vast dat het Gerecht in punt 69 van het bestreden arrest erop heeft gewezen dat de Raad in zijn schrifturen noch ter terechtzitting nader had weten aan te geven welke andere gegevens, naast die welke Giant in de loop van het onderzoek over de tot de groep Jinshan behorende vennootschappen had verstrekt, hij voor de berekening van de uitvoerprijs van de groep Giant nodig zou kunnen hebben. Het is ook op basis van deze vaststelling dat het Gerecht tot de slotsom is gekomen dat aan Giant niet kon worden verweten dat zij bepaalde op basis van vage stellingen als nodig aangemerkte gegevens niet had verstrekt, temeer omdat het ontbreken van een verhouding tussen Giant en de tot de groep Jinshan behorende vennootschappen de stelling inzake de noodzaak van een antwoord op de antidumpingvragenlijst voor laatstgenoemde vennootschappen duidelijk ontkrachtte. Dienaangaande wijs ik er ook op dat de Raad, toen hem ter terechtzitting voor het Hof dezelfde vraag werd gesteld, daarop ook geen afdoend antwoord heeft weten te geven.

81. Bij lezing van overweging 131 van de litigieuze verordening blijkt dat de instellingen van mening waren dat Giant gegevens had moeten verstrekken over de productie, de verkoophoeveelheden en de prijzen bij uitvoer naar de Unie die de vennootschappen van de groep Jinshan tijdens het onderzoektijdvak met betrekking tot het betrokken product hadden gerealiseerd en toegepast. In haar hogere voorziening noemt EBMA als voorbeeld van informatie die had moeten worden geverifieerd, het eventuele bestaan van marktverdelingsovereenkomsten of van een gemeenschappelijk prijsbeleid tussen de groep Giant en de groep Jinshan. Indien dit de gegevens waren die de instellingen, gelet op de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval zoals die in punt 77 van de onderhavige conclusie zijn uiteengezet, nodig hadden, hadden zij deze specifiek moeten opvragen en hadden zij moeten nagaan welke gegevens Giant, naar beste vermogen handelend, redelijkerwijze meer had kunnen verstrekken dan de gegevens die zij al had verstrekt. In dergelijke omstandigheden mochten de instellingen de gedetailleerde gegevens die Giant had verstrekt, echter niet zonder meer buiten beschouwing laten.

82. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat, ofschoon de partijen bij een antidumpingprocedure in beginsel op grond artikel 6, lid 2, van de basisverordening verplicht zijn een antwoord op de vragenlijst van de Commissie in te dienen, uit de tekst van artikel 18, lid 3, van deze verordening volgt dat in een andere vorm of in het kader van een ander document verstrekte gegevens niet buiten beschouwing mogen worden gelaten wanneer de vier in dat artikel genoemde voorwaarden zijn vervuld. [34]

83. Uit een en ander volgt dat het Gerecht de medewerking van Giant niet onjuist heeft beoordeeld en dienaangaande artikel 18, lid 1, van de basisverordening niet heeft geschonden.

84. In de derde plaats verwijt EBMA het Gerecht dat het artikel 18, lid 1, van de basisverordening heeft geschonden door de instellingen verkeerdelijk de overdreven zware last op te leggen, aan te tonen dat het vereiste minimum aan basisgegevens over verbonden vennootschappen die bij de productie of de verkoop van het betrokken product zijn betrokken, nodig is.

85. Uit voorgaande volgt echter dat deze grief eveneens moet worden afgewezen. Zoals ik al herhaaldelijk heb opgemerkt, lijdt het immers geen twijfel dat het aan de instellingen staat te beoordelen of een gegeven noodzakelijk is voor hun vaststellingen.

34 Zie punt 150 van het arrest van 16 februari 2012, Raad en Commissie/Interpipe Niko Tube en Interpipe NTRP (C-191/09 P en C-200/09 P, EU:C:2012:78). In dat arrest heeft het Hof zich aangesloten bij de analyse van het Gerecht, dat in zijn arrest van 10 maart 2009, Interpipe Niko Tube en Interpipe NTRP/Raad (T-249/06, EU:T:2009:62, punten 90 et 91), had geoordeeld dat volgens artikel 18, lid 3, van de basisverordening, wanneer een partij heeft nagelaten een antwoord op de vragenlijst in te dienen, maar in een ander document gegevens heeft verstrekt, haar geen gebrek aan medewerking kan worden verweten indien, ten eerste, de eventuele tekortkomingen niet van dien aard zijn dat zij het bereiken van redelijk betrouwbare conclusies onnodig bemoeilijken, ten tweede, de gegevens tijdig zijn verstrekt, ten derde, de gegevens controleerbaar zijn, en ten vierde, de betrokkene naar beste vermogen heeft gehandeld.

86. In het onderhavige geval heeft het Gerecht echter vastgesteld dat Giant basisgegevens over de met haar verbonden partij had verstrekt, en dat deze gegevens in het kader van een bijzondere situatie als die in de onderhavige zaak volstonden voor de vaststellingen van de instellingen betreffende de uitvoerprijs.

87. Ten slotte dient nog te worden geantwoord op twee argumenten die de Raad in zijn memorie van antwoord heeft geformuleerd. Ten eerste moet worden geoordeeld dat het argument dat het Gerecht ten onrechte heeft verklaard dat de gevraagde gegevens niet nodig waren, niet-ontvankelijk is omdat daarmee wordt opgekomen tegen een beoordeling van de feiten door het Gerecht. Ten tweede staat vast dat het argument dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de instellingen artikel 18, lid 1, van de basisverordening hadden toegepast omdat de groep Giant hun onjuiste of misleidende gegevens had verstrekt, uitgaat van een onjuiste lezing van het bestreden arrest, daar dit arrest geen dergelijke overwegingen bevat. [35]

88. Gelet op een en ander ben ik van mening dat afwijzend moet worden beslist op de door EBMA geformuleerde grieven inzake onjuiste toepassing van artikel 18, lid 1, van de basisverordening door het Gerecht.

2) Overschrijding van de grenzen van rechterlijke toetsingsbevoegdheid door het Gerecht

89. EBMA voert aan dat het Gerecht zich in de plaats van de instellingen heeft gesteld door conclusies te trekken uit het aangedragen onvolledige bewijsmateriaal en daardoor is voorbijgegaan aan de ruime beoordelingsbevoegdheid van de instellingen en de grenzen van zijn rechterlijke toetsingsbevoegdheid heeft overschreden.

90. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de instellingen van de Unie op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek, en meer in het bijzonder ter zake van beschermende handelsmaatregelen, 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. [36]

91. Opgemerkt dient echter te worden dat, ofschoon de instellingen beschikken over een ruime beoordelingsmarge die ook geldt voor het bepalen van de inlichtingen die zij voor hun vaststellingen nodig hebben, dit echter, zoals uit punt 54 van de onderhavige conclusie blijkt, niet betekent dat zij van een belanghebbende om het even welke inlichting mogen eisen of dat zij zonder enige beperking gebruik mogen maken van de beschikbare gegevens in de zin van artikel 18, lid 1, van de basisverordening.

92. In het onderhavige geval is het Gerecht, op basis van de gegevens in het dossier en van de vaststellingen die het tijdens de voor hem gevoerde procedure heeft kunnen doen, tot de slotsom gekomen dat in de bijzondere situatie van het onderhavige geval de Raad artikel 18, lid 1, van de basisverordening had geschonden. De Raad mocht voor de vaststelling van de uitvoerprijs van Giant immers geen gebruik maken van de beschikbare gegevens in een situatie waarin, enerzijds, die prijs op basis van de door Giant verstrekte inlichtingen kon worden berekend, en anderzijds, de Raad niet had weten te bepalen welke aanvullende gegevens daartoe nodig zouden zijn geweest.

35 Integendeel, in de punten 71-75 van het bestreden arrest heeft het Gerecht de door de Raad aangedragen elementen geanalyseerd en in punt 76 van dat arrest is het tot de slotsom gekomen dat op grond van deze elementen, afzonderlijk of samen, in het onderhavige geval niet kon worden geoordeeld dat de door Giant verstrekte gegevens betreffende de uitvoerprijs onjuist of misleidend waren.

36 Zie onder meer arrest van 7 april 2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava e.a./Raad en Raad/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P en C-193/14 P, EU:C:2016:209, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93. Ik ben dan ook van mening dat in die omstandigheden het Gerecht niet is voorbijgegaan aan de beoordelingsbevoegdheid van de instellingen en de grenzen van zijn rechterlijke toetsingsbevoegdheid niet heeft overschreden.

94. Uit een en ander volgt volgens mij dat de eerste twee door EBMA in hogere voorziening aangevoerde middelen moeten worden afgewezen.

B. Derde middel

95. Met haar derde middel komt EBMA op tegen de punten 79 tot en met 91 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat de Raad het gevaar van ontwijking niet kon aanvoeren ter rechtvaardiging van zijn weigering om op Giant een individueel antidumpingrecht toe te passen. Om tot die slotsom te komen, heeft het Gerecht zich op drie overwegingen gebaseerd.

96. Ten eerste heeft het Gerecht erop gewezen dat de Raad had bevestigd dat bij het onderzoek van de situatie van Giant was voorbijgegaan aan de in artikel 9, lid 5, tweede alinea, van de basisverordening geformuleerde voorwaarden, en dat deze instelling zich niet had beroepen op enige andere bepaling van de basisverordening waarin zou worden bepaald dat het gevaar van ontwijking een rechtvaardigingsgrond kan vormen voor de weigering om voor een producent-exporteur een individueel antidumpingrecht vast te stellen. In die omstandigheden heeft het Gerecht geoordeeld dat de Raad zich niet op een dergelijk gevaar kon beroepen ter rechtvaardiging van de toepassing van het voor het gehele land geldende antidumpingrecht op Giant. [37]

97. Ten tweede heeft het Gerecht geoordeeld dat de Raad zich voor zijn weigering om een individueel antidumpingrecht vast te stellen niet kon beroepen op een louter hypothetisch gevaar van ontwijking dat inherent zou zijn aan het begrip „verbonden vennootschappen”. Ter ondersteuning van zijn redenering heeft het Gerecht verwezen naar de beslissingspraktijk van het Orgaan voor geschillenbeslechting van de WTO volgens hetwelk het gevaar dat het opleggen van individuele antidumpingrechten niet doeltreffend is voor het bestrijden van de dumping, op zichzelf geen rechtvaardiging kan vormen om producenten-exporteurs een voor het gehele land geldend antidumpingrecht op te leggen. [38]

98. Ten derde heeft het Gerecht geoordeeld dat de instellingen in elk geval, op basis van de gegevens waarover zij ten tijde van de vaststelling van de litigieuze verordening beschikten, tot de slotsom hadden moeten komen dat er geen gevaar van ontwijking tussen de groep Giant en de groep Jinshan bestond. Het Gerecht heeft in het bijzonder overwogen dat de omstandigheid dat Giant zich uit GP terugtrok, de enige band tussen de groep Giant en de groep Jinshan kon doen verdwijnen en dus het aan die band tussen deze twee groepen te wijten bestaan van een gevaar van ontwijking kon wegnemen. [39]

1. Samenvatting van het betoog van partijen

99. Ten eerste is EBMA van mening dat het Gerecht op basis van de onjuiste premisse dat de onderhavige zaak betrekking heeft op de vaststelling van de uitvoerprijs [40], tot de slotsom in gekomen dat de instellingen zich in het onderhavige geval niet op het gevaar van ontwijking konden beroepen.

37 Punten 81 en 82 van het bestreden arrest.

38 Punten 83 en 84 van het bestreden arrest en de aldaar aangehaalde rapporten van het Orgaan voor geschillenbeslechting van de WTO.

39 Punten 85-89 van het bestreden arrest.

40 Zie punt 32 van de onderhavige conclusie.

100. Ten tweede bestaat er volgens EBMA in het geval van verbonden vennootschappen, zoals in het onderhavige geval de groepen Giant en Jinshan, altijd een gevaar van ontwijking indien aan een verbonden entiteit een lager antidumpingrecht wordt opgelegd dan aan een andere entiteit van dezelfde groep. De in het bestreden arrest vervatte redenering betreffende het hypothetische gevaar van ontwijking tussen niet verbonden ondernemingen zou dan ook fundamenteel verkeerd en rechtens onjuist zijn. De vrees van de instellingen voor ontwijking door verbonden vennootschappen in de onderhavige zaak zou dan ook gegrond zijn. Bovendien zouden de verwijzingen door het Gerecht naar de beslissingen van het Orgaan voor geschillenbeslechting van de WTO niet ter zake dienend zijn.

101. Ten derde en ten slotte voert EBMA aan dat niet kan worden uitgesloten dat de groepen Giant en Jinshan tijdens het onderzoektijdvak verbonden waren op een wijze die verder ging dan uit de antwoorden op de vragenlijsten betreffende de vennootschappen van de groep Giant en uit de geconsolideerde verslagen van Jinshan blijkt.

102. De Raad schaart zich allereerst achter dit middel. Vervolgens voegt hij daaraan toe dat het Gerecht artikel 9, lid 5, van de basisverordening heeft geschonden. In dit verband wijst hij erop dat er volgens artikel 9, lid 5, onder e), van deze verordening gevaar van ontwijking kan bestaan in geval van uitvoer uit een land zonder markteconomie, zoals China. Volgens de basisverordening is dit het geval bij staatsinmenging. Dit zou net het geval zijn met de groep Giant, aangezien de Chinese regering in het relevante tijdvak 33,13 % van Jinshan in handen had, een gegeven dat de groep Giant tijdens het onderzoek overigens niet heeft meegedeeld. Het gevaar van ontwijking als bedoeld in artikel 9, lid 5, onder e), van deze verordening zou overigens zijn vermeld in overweging 114 van de litigieuze verordening.

103. Giant voert allereerst aan dat het derde middel niet-ontvankelijk is omdat het, net als het eerste en het tweede middel, volgens haar betrekking heeft op de beoordeling van de feiten, een punt waarvoor het Hof niet bevoegd is in het kader van een hogere voorziening. Subsidiair stelt Giant dat het derde middel ongegrond is.

2. Bespreking

104. Allereerst dient, tegen de achtergrond van de in punt 40 van de onderhavige conclusie aangehaalde rechtspraak, de door Giant ten aanzien van het derde middel van EBMA opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden onderzocht.

105. Dienaangaande ben ik van mening dat het geen twijfel lijdt dat de in de punten 99 en 100 van de onderhavige conclusie samengevatte eerste twee grieven rechtsvragen aan de orde stellen waarvan het Hof in hogere voorziening kennis kan nemen. Met deze twee grieven wordt immers opgekomen tegen twee juridische premissen van de redenering van het Gerecht. Met de tweede grief wordt ook relevantie betwist van de in het bestreden arrest vervatte verwijzingen naar de beslissingspraktijk van het Orgaan voor geschillenbeslechting van de WTO.

106. Met de in punt 101 van de onderhavige conclusie samengevatte derde grief wordt daarentegen opgekomen tegen de in punt 89 van het bestreden arrest vervatte feitelijke vaststelling dat de joint venture GP de enige band tussen de groep Giant en de groep Jinshan vormde. Deze grief moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

107. Met betrekking tot de grond van de zaak wijs ik er allereerst op dat de eerste grief, volgens welke het Gerecht zich heeft gebaseerd op de onjuiste premisse dat de zaak betrekking had op de vaststelling van de uitvoerprijs, moet worden afgewezen, gelet op de overwegingen die ik in de punten 64 tot en met 67 van de onderhavige conclusie heb geformuleerd. Uit die overwegingen blijkt immers dat deze premisse niet onjuist is.

108. Voor het overige stel ik vast dat EBMA in haar betoog niet echt opkomt tegen de in punt 85 van het bestreden arrest op basis van de in de daaraanvolgende punten 86 tot en met 88 vermelde gegevens gedane vaststelling dat de gegevens waarover de instellingen *ten tijde van de vaststelling van de bestreden verordening* beschikten *in elk geval* toereikend waren voor de slotsom dat er geen gevaar van ontwijking tussen de groep Giant en de groep Jinshan bestond. EBMA komt met name juridisch niet op tegen de door het Gerecht in punt 89 van het bestreden arrest gedane vaststelling dat de omstandigheid dat Giant zich uit GP terugtrok, het bestaan van een dergelijk gevaar van ontwijking kon wegnemen.

109. Deze vaststelling volstaat echter op zichzelf voor de in punt 90 van het bestreden arrest vervatte slotsom dat de Raad zich in het onderhavige geval niet op een gevaar van ontwijking kon beroepen ter rechtvaardiging van zijn weigering om op Giant een individueel antidumpingrecht toe te passen.

110. Hieruit volgt dat, zelfs al zouden de in de punten 82 tot en met 84 van het bestreden arrest vervatte overwegingen onjuist zijn, de in punt 90 van het bestreden arrest vervatte slotsom geldig blijft. In deze omstandigheden moet volgens mij worden geoordeeld dat de tegen die punten gerichte argumenten falen.

111. Wat ten slotte het in punt 102 van de onderhavige conclusie samengevatte betoog van de Raad betreft, dient eraan te worden herinnerd dat uit de artikelen 172, 174 en 178, leden 1 en 3, tweede zin, van het Reglement voor de procesvoering, in onderlinge samenhang gelezen, blijkt dat de overeenkomstig artikel 172 van dit Reglement ingediende memorie van antwoord niet kan strekken tot vernietiging van het bestreden arrest op zelfstandige gronden die verschillen van die welke in de hogere voorziening zijn aangevoerd, aangezien dergelijke gronden slechts in het kader van een incidentele hogere voorziening kunnen worden aangevoerd.[41]

112. Vast staat echter dat EBMA in het kader van haar derde middel op geen enkel tijdstip schending van artikel 9, lid 5, van de basisverordening heeft aangevoerd. In deze omstandigheden ben ik mening dat de door de Raad in zijn memorie van antwoord aangevoerde grond een andere en autonome grond tot nietigverklaring van het bestreden arrest is, die niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

113. In elk geval is deze grond volgens mij ook ongegrond. De Raad kan immers niet op goede gronden schending aanvoeren van een bepaling – artikel 9, lid 5, van de basisverordening – die, zoals hij zelf voor het Gerecht heeft toegegeven[42], in het onderhavige geval niet is toegepast met betrekking tot Giant. Bovendien is de aangevoerde overweging 114 van de litigieuze verordening kennelijk uit haar verband gerukt, aangezien daarin alleen de relevante bepalingen van de basisverordening worden vermeld.

114. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het derde middel van EBMA eveneens moet worden afgewezen en dat de hogere voorziening dus in haar geheel moet worden afgewezen.

VII. Conclusie

115. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) European Bicycle Manufacturers Association (EBMA) wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van Giant (China) Co. Ltd.

41 Zie in dit verband arresten van 10 november 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commissie (C-449/14 P, EU:C:2016:848, punten 97-102), en 30 mei 2017, Kluis Nic Stephan/Raad (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punten 20-22).

42 Zie punt 82 van het bestreden arrest.

3) De Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.”