



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer – uitgebreid)

9 november 2022*

„Vrijwaringsmaatregelen – Rijstmarkt – Invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en Myanmar – Verordening (EU) nr. 978/2012 – Begrip ‚producenten in de Unie‘ – Begrip ‚soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten‘ – Ernstige moeilijkheden – Rechten van de verdediging – Voornaamste feiten en overwegingen – Kennelijke beoordelingsfouten”

In zaak T-246/19,

Koninkrijk Cambodja,

Cambodia Rice Federation (CRF), gevestigd te Phnom Penh (Cambodja),

vertegenwoordigd door R. Antonini, E. Monard en B. Maniatis, advocaten,

verzoekers,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Biolan, H. Leupold en E. Schmidt als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Ente Nazionale Risi, gevestigd te Milaan (Italië), vertegenwoordigd door F. Di Gianni en A. Scalini, advocaten,

en door

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

intervenienten,

wijst

HET GERECHT (Vijfde kamer – uitgebreid),

* Procestaal: Engels

samengesteld tijdens de beraadslagingen als volgt: S. Papasavvas, president, D. Spielmann, U. Öberg (rapporteur), R. Mastroianni en R. Norkus, rechters,

griffier: I. Kurme, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 30 maart 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Met hun beroep op grond van artikel 263 VWEU vorderen verzoekers, namelijk het Koninkrijk Cambodja en de Cambodia Rice Federation (CRF), nietigverklaring van uitvoeringsverordening (EU) 2019/67 van de Commissie van 16 januari 2019 tot instelling van vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en Myanmar (PB 2019, L 15, blz. 5), waarbij de Europese Commissie de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer van deze rijst opnieuw heeft ingesteld voor een periode van drie jaar en een geleidelijke vermindering van de toepasselijke rechten heeft ingevoerd (hierna: „bestreden verordening”).

Voorgeschiedenis van het geding

- 2 Bij verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties en tot intrekking van verordening (EG) nr. 732/2008 van de Raad (PB 2012, L 303, blz. 1; hierna: „SAP-verordening”), verleent de Europese Unie ontwikkelingslanden preferentiële toegang tot haar markt in de vorm van een vermindering van de gewone rechten van het gemeenschappelijk douanetarief, dat uit een algemene regeling en twee bijzondere regelingen bestaat.
- 3 Volgens de bijzondere regeling „Everything But Arms”(EBA) gold, op grond van artikel 18, lid 1, van de SAP-verordening, voor de invoer in de Unie van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en Myanmar (hierna: „betrokken product”) een volledige schorsing van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief.
- 4 Op 16 februari 2018 heeft de Republiek Italië, later ondersteund door andere lidstaten, op grond van artikel 22 en artikel 24, lid 2, van de SAP-verordening bij de Commissie een verzoek ingediend tot vaststelling van vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van het betrokken product.
- 5 Op 16 maart 2018 heeft de Commissie een vrijwaringsonderzoek met betrekking tot de invoer van het betrokken product geopend, teneinde de voor een grondige beoordeling benodigde informatie te verzamelen.
- 6 Het onderzoek had betrekking op de afgelopen vijf verkoopseizoenen, dat wil zeggen de periode van 1 september 2012 tot en met 31 augustus 2017 (hierna: „onderzoektijdvak”).

- 7 Op 5 november 2018 heeft de Commissie, naar aanleiding van het vrijwaringsonderzoek op grond van artikel 22 van de SAP-verordening, een algemeen informatiedocument (hierna: „algemeen informatiedocument”) verstrekt om de belanghebbende partijen, waaronder de regering van Cambodja, in kennis te stellen van de voornaamste feiten en overwegingen op grond waarvan zij voornemens was om de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer van het betrokken product tijdelijk opnieuw in te stellen.
- 8 Met name heeft de Commissie om te beginnen in het algemeen informatiedocument het betrokken product omschreven als half- of volwitte Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en Myanmar, die in bulk of in verpakkingen werd ingevoerd en die op dat ogenblik onder de codes 1006 30 27, 1006 30 48, 1006 30 67 en 1006 30 98 van de gecombineerde nomenclatuur (GN) viel.
- 9 De Commissie heeft ook vastgesteld dat in de Unie geproduceerde half- of volwitte Indica-rijst een soortgelijk product was als het betrokken product of daarmee rechtstreeks concurreerde, aangezien beide producten dezelfde fysische, technische en chemische basiseigenschappen hadden, voor dezelfde doeleinden werden gebruikt en via vergelijkbare of identieke verkoopkanalen werden verkocht aan dezelfde soort afnemers, namelijk detailhandelaren en verwerkers in de Unie.
- 10 Wat de definitie van de bedrijfstak van de Unie betreft, heeft de Commissie aangegeven dat deze bestaat uit rijstverwerkers die in de Unie verbouwde of geproduceerde rijst verwerken die rechtstreeks concurreert met het betrokken product. Anders dan de Italiaanse Republiek verzoekt, sluit zij rijsttelers uit van deze definitie en neemt zij hun situatie niet in aanmerking bij de beoordeling van de schade, daar zij deze telers beschouwt als grondstoffenleveranciers en niet als verwerkers van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten, al merkt zij tegelijk op dat ook hun situatie door de invoer van het betrokken product sterk kan worden beïnvloed. Verder merkt zij op dat aan een aantal rijsttelers vragenlijsten zijn toegezonden, maar dat de resultaten, wegens de hoge fragmentatie van de sector, slechts een zeer onvolmaakt beeld van de situatie geven.
- 11 Vervolgens heeft de Commissie de ontwikkeling van het verbruik van Indica-rijst in de Unie bepaald op basis van bij de lidstaten verzamelde, in volwitterijstequivalent omgerekende gegevens en op basis van door Eurostat beschikbaar gestelde invoerstatistieken. Zij heeft vastgesteld dat het verbruik tijdens het onderzoektijdvak met 6 % is gedaald.
- 12 Bij haar analyse van de ontwikkeling van de invoer van het betrokken product heeft zij een aanzienlijke stijging van het volume van de invoer uit Cambodja vastgesteld, alsmede een stijging van het marktaandeel van Cambodja met 9,7 procentpunten, en heeft zij aangegeven dat dit land aan het einde van het onderzoektijdvak 25 % van de totale invoer vertegenwoordigde.
- 13 In het kader van de prijsvergelijking heeft de Commissie een analyse van de prijsonderbieding verricht. Zij heeft de gemiddelde prijzen bij invoer uit Cambodja en de verkoopprijzen per eenheid van de bedrijfstak van de Unie in aanmerking genomen en heeft opgemerkt dat deze invoerprijzen de prijzen in de Unie aanzienlijk onderbieden, namelijk gemiddeld met 22 %.
- 14 De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat de invoer uit Cambodja tijdens het onderzoektijdvak zowel in absolute cijfers als in marktaandeel aanzienlijk was gestegen. Daarnaast was de gecombineerde gewogen gemiddelde invoerprijs tijdens het onderzoektijdvak verminderd, hetgeen wees op een aanzienlijke onderbieding ten aanzien van de prijzen in de Unie.

- 15 Om vast te stellen of de bedrijfstak van de Unie ernstige moeilijkheden ondervond, heeft de Commissie macro-economische indicatoren beoordeeld, zoals de ontwikkeling van het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie, dat met meer dan 20 procentpunten is gedaald, de productiehoeveelheden, die met bijna 40 % zijn gedaald, de voorraden, die met 4 % zijn toegenomen, en het areaal waarop Indica-rijst wordt geteeld, dat met 37 % is verminderd.
- 16 Daarnaast heeft de Commissie ook micro-economische indicatoren beoordeeld, zoals de ontwikkeling van de productiecapaciteit, die moeilijk te beoordelen is aangezien de verwerkers hun capaciteit voor zowel Indica- als Japonica-rijst en voor zowel in de Unie verbouwde als ingevoerde rijst kunnen gebruiken, de winstgevendheid van de verwerkers in de Unie, die op een stabiel, zij het laag niveau is gebleven, en de eenheidsprijzen voor Indica-rijst van de in de steekproef opgenomen verwerkers van Indica-rijst, die met 7 % zijn gestegen. Zij verklaart dat de verwerkers in de Unie, onder druk van de goedkope invoer van het betrokken product, hun verkoop hadden geconcentreerd op kleinere volumes half- en volwitte Indica-rijst en zich richtten op merkproducten, waardoor zij een stabiel winstgevendheidsniveau konden behouden, weliswaar ten koste van hun marktaandeel.
- 17 Ten slotte heeft de Commissie uitgesloten dat andere factoren zoals de invoer uit derde landen en de structurele moeilijkheden waarmee de Italiaanse rijstsector werd geconfronteerd, het oorzakelijk verband tussen de ernstige moeilijkheden in de bedrijfstak van de Unie en de invoer van het betrokken product zouden hebben afgezwakt.
- 18 In haar opmerkingen van 16 november 2018 over het algemeen informatiedocument heeft de regering van Cambodja in het bijzonder de berekeningen van de Commissie met betrekking tot de analyse van de prijsonderbieding betwist. Zij heeft met name gesteld dat bij de berekening van de uitvoerprijs van het Koninkrijk Cambodja geen rekening was gehouden met de kosten na invoer en dat de prijsonderbieding was vastgesteld op basis van een vergelijking tussen gemiddelde prijzen, zonder rekening te houden met het verschil in handelsstadium.
- 19 Op basis van het vrijwaringsonderzoek heeft de Commissie geconcludeerd dat het betrokken product werd ingevoerd in hoeveelheden en tegen prijzen die ernstige moeilijkheden veroorzaakten voor de bedrijfstak van de Unie. Zij heeft de bestreden verordening vastgesteld op basis van – naast de definities en de gegevens die in het algemeen informatiedocument zijn opgenomen en in deze verordening zijn overgenomen – de hiernavolgende elementen.
- 20 Zo heeft de Commissie allereerst, in antwoord op de door de belanghebbende partijen naar aanleiding van de mededeling van het algemeen informatiedocument geformuleerde opmerkingen, verklaard dat, wat de definitie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten betreft, ook aromatische of geurige Indica-rijst in het toepassingsgebied van het onderzoek moest worden opgenomen.
- 21 Wat vervolgens de analyse van de prijsonderbieding betreft, heeft de Commissie in de overwegingen 35 tot en met 39 van de bestreden verordening verklaard dat zij haar berekeningen van de prijsonderbieding had herzien teneinde rekening te houden met de opmerkingen die het Koninkrijk Cambodja naar aanleiding van de mededeling van het algemeen informatiedocument had geformuleerd. Zo heeft zij de prijzen van de bedrijfstak van de Unie herzien om rekening te houden met de vervoerskosten van de rijst van Zuid-Europa (namelijk Italië en Spanje) naar Noord-Europa, daar de concurrentie voor half- en volwitte Indica-rijst hoofdzakelijk in Noord-Europa plaatsvond. Zij is uitgegaan van een bedrag van 49 EUR per ton, dat zij heeft geraamd op basis van in de klacht van de Republiek Italië vervatte informatie, die tijdens het

onderzoek ter plaatse is geverifieerd. Zij heeft ook de invoerprijzen aangepast door rekening te houden met de kosten na invoer, die zij op ongeveer 2 % van de invoerprijs heeft geraamd op basis van gegevens die zij in het kader van een eerder onderzoek betreffende een ander levensmiddel, namelijk satsuma's, had verkregen. Verder heeft zij, om de verschillen in handelsstadium in aanmerking te nemen, de verkoopprijzen van volwitte rijst in bulk vergeleken met die van rijst in verpakkingen. Zij is tot de conclusie gekomen dat de prijsonderbieding 13 % bedroeg bij verkoop in bulk en 14 % bij de verkoop in verpakkingen.

- 22 Wat ten slotte de situatie van de rijsttelers in de Unie betrof, heeft de Commissie in overweging 74 van de bestreden verordening verklaard dat deze telers hun productie weliswaar konden omschakelen van Indica naar Japonica-rijst en omgekeerd, maar dat een dergelijke omschakeling steeds op economische overwegingen was gebaseerd, met name op de vraag en de marktprijs. In dit verband heeft zij opgemerkt dat door het onderzoek was bevestigd dat sommige rijsttelers, gezien de toegenomen concurrentie van goedkope invoer van het betrokken product, geen andere keuze hadden dan over te stappen op de productie van Japonica-rijst, zodat er dus geen sprake was van een cyclische verschuiving of een bewuste keuze, maar wel van een defensieve maatregel. Op de middellange termijn is dit volgens de Commissie echter geen haalbare optie, daar de overstap van Indica-rijst op Japonica-rijst heeft geleid tot een overaanbod van Japonica-rijst op de markt, waardoor de prijzen van deze soort rijst onder druk zijn komen te staan. Zij heeft hieruit geconcludeerd dat rijsttelers zich in het algemeen in een moeilijke situatie bevonden, hoewel deze bevinding slechts in beperkte mate ter zake deed, aangezien de bedrijfstak van de Unie werd gevormd door de rijstverwerkers en niet door de rijsttelers, die de grondstof leverden.

Conclusies van partijen

- 23 Verzoekers verzoeken het Gerecht:
- de bestreden verordening nietig te verklaren, en
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 24 De Commissie, ondersteund door de Republiek Italië en door Ente Nazionale Risi, verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen, en
 - verzoekers te verwijzen in de kosten.

In rechte

- 25 Ter ondersteuning van hun beroep voeren verzoekers zes middelen aan.
- 26 Het eerste, het tweede en het derde middel zijn ontleend aan schending van artikel 22, leden 1 en 2, en artikel 23 van de SAP-verordening, op grond dat, ten eerste, de Commissie een onjuiste uitlegging heeft gegeven aan het begrip „producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten”, ten tweede, de factoren en de berekeningen waarop de vaststelling van

„ernstige moeilijkheden” voor de bedrijfstak van de Unie was gebaseerd, fouten vertoonden en, ten derde, de analyse van de prijsonderbieding en de daaraan doorgevoerde aanpassingen onjuist waren.

- 27 Het vierde middel betreft schending van artikel 22 van de SAP-verordening op grond dat de door de Commissie verrichte analyse van het oorzakelijk verband tussen de betrokken invoer en de ernstige moeilijkheden voor de bedrijfstak van de Unie onregelmatigheden vertoont.
- 28 Het vijfde en het zesde middel zijn ontleend aan schending van verzoekers' rechten van verdediging en van de artikelen 14 en 17 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 1083/2013 van de Commissie van 28 augustus 2013 tot vaststelling van regels voor de procedure voor tijdelijke intrekking van tariefpreferenties en voor instelling van algemene vrijwaringsmaatregelen in het kader van de SAP-verordening (PB 2013, L 293, blz. 16; hierna: „gedelegeerde verordening”), gelezen in samenhang met artikel 38 van de SAP-verordening, op grond dat de Commissie heeft nagelaten kennis te geven van bepaalde essentiële feiten en overwegingen – of de daaraan ten grondslag liggende bijzonderheden – waarop haar besluit berustte om de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer van het betrokken product opnieuw in te stellen.
- 29 Het Gerecht acht het aangewezen om eerst verzoekers' argumenten te onderzoeken die zijn ontleend aan, ten eerste, een onjuiste uitlegging van het begrip „producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten”, ten tweede, fouten in de analyse van de prijsonderbieding en in de daaraan doorgevoerde aanpassingen en, ten derde, schending van de rechten van de verdediging en van artikel 17 van de gedelegeerde verordening.

Grievens betreffende het begrip „producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten”

- 30 Verzoekers stellen dat artikel 22, leden 1 en 2, en artikel 23 van de SAP-verordening zijn geschonden doordat de Commissie het begrip „producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten” onjuist heeft uitgelegd door het te beperken met verwijzing naar de oorsprong van de grondstoffen. Op die manier heeft zij alleen rekening gehouden met producenten van half- of volwitte Indica-rijst die het resultaat is van de verwerking van in de Unie geproduceerde of verbouwde padie.
- 31 Ook al is het product dat aan vrijwaringsmaatregelen kan worden onderworpen een product „van oorsprong uit een begunstigd land”, dit geldt volgens verzoekers niet voor „soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten”. Artikel 22, lid 1, van de SAP-verordening rechtvaardigt geen beperkingen op basis van de grondstof die wordt gebruikt om het soortgelijke of rechtstreeks concurrerende product te vervaardigen. De Commissie had alleen rekening moeten houden met de fysische, technische en chemische basiseigenschappen van het betrokken product, het gebruik ervan, de verkoopkanalen en de soorten afnemers.
- 32 Alle rijstverwerkers in de Unie vallen dus onder de regeling, ook die welke half- of volwitte rijst vervaardigen op basis van padie die niet uit de Unie afkomstig is. Door alleen rekening te houden met producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten die uit in de Unie geproduceerde grondstoffen zijn vervaardigd, heeft de Commissie slechts bij een deel van de betrokken producenten informatie over ernstige moeilijkheden ingewonnen.
- 33 De Commissie stelt dat volgens artikel 22, lid 2, van de SAP-verordening „soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten” worden vastgesteld op basis van het „betrokken product”.

- 34 Het „betrokken product” is half- of volwitte Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en Myanmar. Om echter als van oorsprong uit een land te worden beschouwd, moet de rijst daar verbouwd of geoogst zijn. Derhalve is de tegenhanger van het „betrokken product” half- of volwitte Indica-rijst die in de Unie wordt geproduceerd op basis van in de Unie verbouwde of geoogste rijst. Verzoekers’ argumenten moeten dan ook ongegrond worden verklaard.
- 35 De Commissie voegt hieraan toe dat, zelfs indien zij een fout zou hebben gemaakt bij de definitie van de bedrijfstak van de Unie en zou hebben geoordeeld dat producenten in de Unie van op basis van ingevoerde rijst geproduceerde half- of volwitte Indica-rijst in de definitie van de bedrijfstak van de Unie moesten worden opgenomen, het onderzoek nog steeds tot dezelfde conclusie zou hebben geleid.
- 36 De Italiaanse Republiek betoogt dat volgens artikel 22, lid 3, van de SAP-verordening het begrip „producenten in de Unie” louter economisch van aard is. Derhalve moet de aandacht worden gericht op producenten die te lijden hebben onder een economische of financiële verslechtering van hun situatie. De oorsprong van de grondstof zou dus van fundamenteel belang zijn. Verder stelt zij dat verzoekers’ argument dienaangaande nieuw is, daar het niet tijdens de administratieve procedure is aangevoerd, en dus niet ontvankelijk is.
- 37 Ente Nazionale Risi verwijst in wezen naar de argumenten van de Commissie.
- 38 Wat om te beginnen de bewering van de Italiaanse Republiek betreft dat bepaalde argumenten van verzoekers moeten worden afgewezen omdat zij voor het eerst voor het Gerecht zijn aangevoerd, herinnert het Gerecht eraan dat volgens de rechtspraak niets eraan in de weg staat dat een belanghebbende partij tegen een bestreden besluit een rechtsmiddel aanvoert dat niet reeds tijdens de administratieve procedure is opgeworpen (zie naar analogie arrest van 11 mei 2005, Saxonía Edelmetalle en ZEMAG/Commissie, T-111/01 en T-133/01, EU:T:2005:166, punten 67 en 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Bijgevolg kunnen verzoekers’ argumenten betreffende de inaanmerkingneming van producenten in de Unie die buiten de Unie geproduceerde of verbouwde padie gebruiken, niet worden afgewezen omdat zij niet-ontvankelijk zouden zijn.
- 40 Vervolgens merkt het Gerecht op dat de in casu aan de orde zijnde vrijwaringsmaatregelen deel uitmaken van de in artikel 207, lid 1, VWEU bedoelde handelspolitieke beschermingsmaatregelen [zie in die zin advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, punten 10, 42 en 43, en arrest van 20 oktober 2021, Novolipetsk Steel/Commissie, T-790/19, niet gepubliceerd, EU:T:2021:706, punten 43, 44, 68 en 76], zoals ook blijkt uit het door de Commissie afgegeven bericht van opening van het vrijwaringsonderzoek.
- 41 Op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek, en meer in het bijzonder met betrekking tot handelsbeschermingsmaatregelen, blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de instellingen van de Unie, wegens de complexiteit van de economische en politieke situaties die zij moeten onderzoeken, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, zodat bij de rechterlijke toetsing van deze bevoegdheid slechts mag worden nagegaan of de procedureregels in acht zijn genomen, of de feiten juist zijn vastgesteld en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van deze feiten of van misbruik van bevoegdheid (zie in die zin arrest van 20 januari 2022, Commissie/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, punten 35 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 42 In dit verband is het eveneens vaste rechtspraak dat de toetsing door het Gerecht van het bewijsmateriaal waarop de instellingen van de Unie hun vaststellingen baseren, geen nieuwe beoordeling van de feiten vormt die in de plaats komt van de door deze instellingen verrichte beoordeling. Deze toetsing doet geen afbreuk aan de ruime beoordelingsbevoegdheid van de instellingen op het gebied van de handelspolitiek, maar houdt enkel in dat wordt vastgesteld of dit bewijsmateriaal de door de instellingen getrokken conclusies ondersteunt. Het Gerecht dient bijgevolg niet alleen de materiële juistheid, de betrouwbaarheid en de samenhang van het aangevoerde bewijsmateriaal na te gaan, maar moet tevens toetsen of dit bewijsmateriaal het volledige relevante feitenkader voor de beoordeling van een complexe situatie vormt en of het de daaruit getrokken conclusies ondersteunt (zie arrest van 20 januari 2022, Commissie/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook, naar analogie, arrest van 15 februari 2005, Commissie/Tetra Laval, C-12/03 P, EU:C:2005:87, punt 39).
- 43 Artikel 22, lid 1, van de SAP-verordening bepaalt dat, wanneer een product van oorsprong uit een land dat wordt begunstigd door een van de preferentiële regelingen als bedoeld in artikel 1, lid 2, wordt ingevoerd in hoeveelheden en/of tegen prijzen die ernstige moeilijkheden veroorzaken of dreigen te veroorzaken voor producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten, de normale rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op dat product opnieuw kunnen worden ingesteld.
- 44 Uit deze bepaling volgt dat de vaststelling van het bestaan of de waarschijnlijkheid van ernstige moeilijkheden voor producenten in de Unie die soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten vervaardigen, op positief bewijsmateriaal moet zijn gebaseerd en een objectief onderzoek vergt van het volume en/of de prijzen van de betrokken invoer, alsmede van de gevolgen van deze invoer voor die producenten.
- 45 Het begrip „producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten”, als bedoeld in artikel 22 van de SAP-verordening, is van juridische aard en moet worden uitgelegd op basis van objectieve elementen. Daar het een rechtsvraag betreft, moet de Unierechter volledige controle uitoefenen op de uitlegging ervan.
- 46 In dit verband merkt het Gerecht op dat het begrip „producenten in de Unie” in de SAP-verordening weliswaar niet uitdrukkelijk wordt gedefinieerd, maar dat dit begrip rechtstreeks wordt geïntroduceerd onder verwijzing naar de specifieke producten die door de betrokken bedrijfstak worden vervaardigd. Zo ziet artikel 22 van deze verordening uitsluitend op producenten in de Unie van „soortgelijke” producten als ingevoerde producten „van oorsprong uit een begunstigd land van een van de preferentiële regelingen” of van daarmee „rechtstreeks concurrerende producten”.
- 47 De keuze van het buitenlandse product dat aan het vrijwaringsonderzoek wordt onderworpen, bepaalt dus de reikwijdte van de analyse van de binnenlandse bedrijfstak of, met andere woorden, de producten die vergelijkbaar zijn of rechtstreeks concurreren met de ingevoerde producten, waardoor dan weer de identificatie van de desbetreffende „producenten” mogelijk wordt. Er bestaat dus een verband tussen de ingevoerde producten en de producenten in de Unie die profiteren van het vrijwaringsmechanisme. Op deze basis bepaalt de Commissie of de producenten in de Unie ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden wegens de invoer waarop de vrijwaringsmaatregelen van toepassing zijn.

- 48 In deze omstandigheden moet het onderzoek naar de geschiktheid van de door de Commissie gegeven definitie van producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten worden verricht met betrekking tot de door de Commissie vastgestelde eigenschappen van het ingevoerde product.
- 49 Het Gerecht zal dus, ten eerste, de door de Commissie in het kader van het vrijwaringsonderzoek gegeven definitie van het ingevoerde product onderzoeken en, ten tweede, nagaan of de door de Commissie aan de begrippen „soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten” en „producenten in de Unie” gegeven uitlegging in overeenstemming is met artikel 22 van de SAP-verordening.

Door de Commissie in de bestreden verordening gegeven definitie van het ingevoerde product

- 50 In casu blijkt uit de overwegingen 13 en 14 van de bestreden verordening dat de Commissie het betrokken ingevoerde product heeft omschreven als half- of volwitte Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en Myanmar, die is ingedeeld onder de GN-codes 1006 30 27, 1006 30 48, 1006 30 67 en 1006 30 98.
- 51 Dienaangaande merkt het Gerecht ten eerste op dat het in de bestreden verordening gebruikte begrip „betrokken product” de concrete vertaling is van het in artikel 22, lid 2, van de SAP-verordening vermelde algemene begrip „betrokken product”, aangezien de bestreden verordening strekt tot uitvoering van dit artikel op het betreffende gebied. Hieruit volgt dat de constitutieve elementen van het begrip „betrokken product” in de zin van de SAP-verordening noodzakelijkerwijs de constitutieve elementen bepalen van het „betrokken product” in de zin van de bestreden verordening (zie naar analogie arrest van 17 maart 2016, Portmeirion Group, C-232/14, EU:C:2016:180, punten 38 en 39).
- 52 Ook al wordt in de SAP-verordening de draagwijdte van het begrip „betrokken product” niet uitdrukkelijk gepreciseerd, uit artikel 22, lid 1, van deze verordening blijkt dat het uitgangspunt voor de vaststelling van vrijwaringsmaatregelen erin bestaat dat ernstige moeilijkheden worden veroorzaakt of dreigen te worden veroorzaakt door de invoer, in bepaalde hoeveelheden en/of tegen bepaalde prijzen, van een „product van oorsprong uit een begunstigd land” van een van de preferentiële regelingen van deze verordening. Het begrip „betrokken product” in artikel 22, lid 2, van de SAP-verordening moet dus worden uitgelegd in het licht van lid 1 van dit artikel.
- 53 Volgens overweging 23 en artikel 33 van de SAP-verordening zijn de regels voor de definitie van het begrip „producten van oorsprong” vastgelegd in 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).
- 54 Aangezien verordening nr. 2454/93 is ingetrokken, moeten deze bepalingen worden gelezen als thans verwijzend naar verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB 2013, L 269, blz. 1), die moet worden gelezen in samenhang met gedelegeerde verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van verordening nr. 952/2013 met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het douanewetboek van de Unie (PB 2015, L 343, blz. 1), en met uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447 van de Commissie van 24 november 2015

houdende nadere uitvoeringsvoorschriften voor enkele bepalingen van verordening nr. 952/2013 (PB 2015, L 343, blz. 558). Laatstgenoemde verordeningen bepalen onder meer wat moet worden verstaan onder een product „van oorsprong” uit een land.

- 55 Zo worden volgens artikel 41 van gedelegeerde verordening 2015/2446 producten geacht van oorsprong te zijn uit een land dat in aanmerking komt voor het stelsel van algemene preferenties, wanneer zij geheel en al in dit land zijn verkregen in de zin van artikel 44 van deze verordening of wanneer zij in dit land zijn verkregen en materialen bevatten die daar niet geheel en al zijn verkregen, mits deze materialen er een toereikende bewerking of verwerking hebben ondergaan in de zin van artikel 45 van de verordening.
- 56 Artikel 44, lid 1, onder b), van gedelegeerde verordening 2015/2446 bepaalt dat in een begunstigd land gekweekte of geoogste producten van het plantenrijk worden geacht aldaar geheel en al te zijn verkregen.
- 57 Artikel 47, lid 1, onder f), van gedelegeerde verordening 2015/2446 voegt hier echter aan toe dat het ontvliesen of doppen en het geheel of gedeeltelijk vermalen van rijst, alsmede het polijsten en glanzen van granen en rijst worden beschouwd als bewerkingen of verwerkingen die ontoereikend zijn om de oorsprong te verlenen, ongeacht of aan de voorwaarden van artikel 45 is voldaan.
- 58 Uit deze bepalingen volgt dat, om als van oorsprong uit een begunstigd land van een van de preferentiële regelingen te worden beschouwd, de rijst in dat land moet zijn verbouwd of geoogst, of daar bepaalde andere bewerkingen of verwerkingen dan ontvliesen, doppen, geheel of gedeeltelijk vermalen, polijsten of glanzen hebben ondergaan.
- 59 Ten tweede stelt het Gerecht vast dat er in wezen drie soorten rijst bestaan, namelijk rondkorrelige rijst, halflangkorrelige rijst (ook gekend als Japonica) en langkorrelige rijst (ook gekend als Indica).
- 60 Om consumabel te zijn, moeten de verschillende soorten rijst worden verwerkt. Zoals blijkt uit hoofdstuk 10 van verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1987, L 256, blz. 1), worden in het algemeen vier stadia van rijstverwerking onderscheiden, namelijk:
- padie: rijst waarvan na het dorsen het kroonkafje niet is verwijderd;
 - gedopte rijst: rijst waarvan alleen het kroonkafje is verwijderd;
 - halfwitte rijst: rijst waarvan het kroonkafje, een gedeelte van de kiem en alle of een deel van de buitenlagen van het zilvervlies zijn verwijderd, maar niet de binnenlagen;
 - volwitte rijst: volledig verwerkte rijst waarvan het kroonkafje, alle buiten- en binnenlagen van het zilvervlies, de gehele kiem in het geval van langkorrelige rijst en halflangkorrelige rijst, en ten minste een deel van de kiem in geval van rondkorrelige rijst, zijn verwijderd, ook indien er overlangse witte strepen overblijven op ten hoogste 10 % van de korrels.
- 61 Zowel volwitte als halfwitte rijst wordt dus verkregen door de verwerking van padie. Aangezien padie rijst is zoals die wordt geoogst, nog voorzien van het kroonkafje, moet de rijst voor deze verwerking op zijn minst worden ontvliesd of gedopt.

- 62 Aangezien het ontvliezen of doppen, zoals blijkt uit artikel 47, lid 1, onder f), van gedelegeerde verordening 2015/2446 en uit punt 57 hierboven, een handeling is die ontoereikend wordt geacht om rijst de oorsprongsstatus te verlenen, moet half- of volwitte Indica-rijst in een begunstigd land worden geproduceerd uit in dat land verbouwde of geoogste padie om te worden beschouwd als een product „van oorsprong” uit dat land in de zin van artikel 22, lid 1, en artikel 33 van de SAP-verordening.
- 63 In het onderhavige geval gaat het dus om half- of volwitte Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en Myanmar, die wordt geproduceerd uit rijst die daar is verbouwd of geoogst.

Begrip „soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten” en definitie van de bedrijfstak van de Unie

- 64 Vooraf merkt het Gerecht op dat vrijwaringsonderzoeken, anders dan antidumping- en antisubsidieonderzoeken, niet beperkt zijn tot producenten in de Unie van „soortgelijke producten”. Ook producenten van „rechtstreeks concurrerende” producten moeten in aanmerking worden genomen.
- 65 In elk geval heeft het Gerecht, zelfs op het gebied van antidumping, nooit argumenten aanvaard waarmee wordt gesteld dat onder het „betrokken product” dat het voorwerp is van een onderzoek, slechts „soortgelijke producten” kunnen worden verstaan in de zin van artikel 1, lid 4, van verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie (PB 2016, L 176, blz. 21, hierna: „antidumpingverordening”), namelijk „[producten die] identiek [zijn], dat wil zeggen in ieder opzicht gelijk aan het betrokken product of, bij gebrek aan [...] [dergelijke producten], [...] [andere producten die], hoewel [zij] niet in ieder opzicht gelijk [zijn], kenmerken [bezitten] die grote overeenkomst vertonen met die van het betrokken product” (conclusie van advocaat-generaal Wathelet in zaak Portmeirion Group, C-232/14, EU:C:2015:583, punt 49).
- 66 Aangezien de rechtspraak dus heeft bevestigd dat het begrip „soortgelijk product” in het kader van een antidumpingonderzoek ruim moet worden opgevat, dient hetzelfde te gelden voor het begrip „soortgelijk of rechtstreeks concurrerend product” op het verwante gebied van vrijwaringsmaatregelen.
- 67 In de onderhavige zaak blijkt uit de overwegingen onder titel 2.2 van de bestreden verordening en uit de stukken van het dossier dat de Commissie van mening was dat half- of volwitte Indica-rijst die het resultaat is van de verwerking van in de Unie verbouwde of geoogste padie, het „soortgelijk of rechtstreeks concurrerend product” vormde dat zij in aanmerking nam om na te gaan of er sprake was van ernstige moeilijkheden voor de producenten in de Unie.
- 68 De Commissie heeft zich gebaseerd op de fysische, technische en chemische basiseigenschappen, het eindgebruik en de distributiekkanalen van de producten om te bepalen welke de soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten van het betrokken product zijn. Zij heeft echter een extra criterium toegevoegd, namelijk de oorsprong van de grondstof.
- 69 Na het oorsprongscriterium te hebben toegepast op alle soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten, heeft de Commissie in de overwegingen 22 en 23 van de bestreden verordening de bedrijfstak van de Unie gedefinieerd met verwijzing naar de oorsprong van de padie die aan rijstverwerkers in de Unie wordt geleverd voor verwerking, waarbij zij de rijsttelers

heeft uitgesloten omdat zij hen slechts als leveranciers van een grondstof beschouwde. In haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting heeft de Commissie dan ook verklaard dat zij de verwerkers in de Unie die half- of volwitte Indica-rijst produceren op basis van ingevoerde padie, van de schadeanalyse heeft uitgesloten.

- 70 In dit verband stelt het Gerecht ten eerste vast, wat het begrip „soortgelijk of rechtstreeks concurrerend product” betreft, dat de SAP-verordening zich ertoe beperkt in artikel 22, lid 2, ervan het begrip „soortgelijk product” te definiëren als een product dat identiek is, dat wil zeggen in elk opzicht gelijk is aan het betrokken product of, bij gebreke van een dergelijk product, een ander product dat, hoewel het niet in elk opzicht gelijk is, kenmerken bezit die grote overeenkomst vertonen met die van het betrokken product.
- 71 Gelet op de bewoordingen van artikel 22, leden 1 en 2, van de SAP-verordening is het product van oorsprong uit een begunstigd land – of betrokken product – het uitgangspunt voor de definitie van „soortgelijk product”. Zoals in punt 64 hierboven is opgemerkt, heeft de SAP-verordening betrekking op zowel „soortgelijke producten” als „rechtstreeks concurrerende producten”, zodat voor de vaststelling van de „soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten” gelijkwaardige criteria moeten worden gehanteerd als die welke relevant zijn voor de vaststelling van het betrokken product.
- 72 Deze bepaling mag echter niet aldus worden opgevat dat zij strekt tot impliciete toepassing van de oorsprongsregels van het betrokken product op soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten.
- 73 Vastgesteld moet immers worden dat, zoals verzoekers terecht aanvoeren, de Uniewetgever weliswaar de moeite heeft genomen om het belang van het oorsprongscriterium uitdrukkelijk te preciseren voor producten van oorsprong uit een begunstigd land van een van de preferentiële tariefregelingen, maar dit niet heeft gedaan voor producten die door producenten in de Unie worden vervaardigd. De uitdrukkelijke verwijzing naar de oorsprongsregels met betrekking tot ingevoerde producten staat in contrast met het ontbreken van een dergelijke precisering voor soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten.
- 74 Voorts wordt in overweging 23 en artikel 33 van de SAP-verordening uitdrukkelijk gesteld dat de oorsprongsregels voor ingevoerde producten moeten garanderen dat de voordelen van het schema van algemene tariefpreferenties uitsluitend ten goede komen aan de aangewezen begunstigde landen.
- 75 Artikel 22, leden 1 en 2, van de SAP-verordening is geheel anders geformuleerd, aangezien daarin niet wordt gesteld of gesuggereerd dat bij de analyse van de gevolgen van de invoer van een product van oorsprong uit een begunstigd land voor de economische of financiële situatie van de producenten in de Unie, in alle omstandigheden rekening moet worden gehouden met de oorsprong van de door deze producenten vervaardigde producten om zo het aantal producenten in de Unie dat in aanmerking komt voor de door deze bepaling geboden bescherming te beperken.
- 76 De door de Commissie gegeven uitlegging volgens welke de oorsprong van de door de producenten in de Unie vervaardigde producten een essentiële factor is voor de vaststelling van „soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten” zou tot gevolg hebben dat aan sommige van deze producenten, die producten vervaardigen waarvan een van de bestanddelen is ingevoerd of waarvan de grondstof een verwerking heeft ondergaan waardoor het product de status van „product van oorsprong” in de zin van gedelegeerde verordening 2015/2446 verliest,

de mogelijkheid wordt ontnomen om te verzoeken dat vrijwaringsmaatregelen worden vastgesteld of om in een vrijwaringsonderzoek te worden opgenomen, en dit op de enkele grond dat hun product, net als de betrokken producten, niet „van oorsprong” uit de Unie is. Er kan niet van worden uitgegaan dat de wetgever van de Unie een dergelijke beperking heeft willen instellen.

- 77 De Commissie is dus ten onrechte van mening dat „soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten” moeten worden onderworpen aan de voorwaarde van oorsprong die geldt voor goederen die worden ingevoerd uit tariefpreferenties genietende landen, in de zin van artikel 33 van de SAP-verordening en gedelegeerde verordening 2015/2446.
- 78 Om te bepalen wat moet worden verstaan onder „soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten” in de zin van de SAP-verordening, is het ten tweede dienstig zich te laten leiden door de relevante criteria voor de vaststelling van met name het „soortgelijk product” of het „betrokken product” in het kader van de antidumpingverordening, aangezien de vaststellingscriteria in het kader van een vrijwaringsonderzoek, net als die in het kader van een antidumpingonderzoek, in wezen bedoeld zijn om zich ervan te vergewissen dat er een voldoende graad van concurrentie bestaat tussen het betrokken product en het soortgelijke of rechtstreeks concurrerende product (zie naar analogie arrest van 25 januari 2017, Rusal Armenal/Raad, T-512/09 RENV, EU:T:2017:26, punt 150).
- 79 Dit geldt des te meer in het onderhavige geval aangezien, zoals in de punten 64 en 65 hierboven is vermeld, vrijwaringsonderzoeken niet beperkt zijn tot producenten in de Unie van „soortgelijke producten”, maar daarvoor ook producenten van „rechtstreeks concurrerende” producten in aanmerking moeten worden genomen.
- 80 De definitie van het soortgelijke of rechtstreeks concurrerende product in het kader van een vrijwaringsonderzoek is bedoeld om te helpen bij het opstellen van de lijst van door producenten in de Unie vervaardigde producten die eventueel aan een schadebeoordeling zullen worden onderworpen. Voor deze definitie kan de Commissie rekening houden met verschillende factoren, zoals de fysische, technische en chemische basiseigenschappen, het gebruik, de onderlinge verwisselbaarheid, de perceptie door de consument, de distributiekkanalen, het productieproces, de productiekosten en de kwaliteit van de producten (zie naar analogie arresten van 11 juli 2013, Hangzhou Duralamp Electronics/Raad, T-459/07, niet gepubliceerd, EU:T:2013:369, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 25 januari 2017, Rusal Armenal/Raad, T-512/09 RENV, EU:T:2017:26, punt 151 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 81 Hieruit volgt noodzakelijkerwijs dat producten die niet identiek zijn aan het betrokken product onder dezelfde definitie van soortgelijk of rechtstreeks concurrerend product kunnen worden gebracht en samen aan een vrijwaringsonderzoek kunnen worden onderworpen (zie naar analogie arrest van 28 februari 2017, JingAo Solar e.a./Raad, T-158/14, T-161/14 en T-163/14, niet gepubliceerd, EU:T:2017:126, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 82 Bij de beoordeling van de gelijksoortigheid van de producten moet onder meer rekening worden gehouden met de voorkeuren van de eindgebruikers, aangezien de vraag naar het basisproduct vanwege de verwerkende bedrijven afhankelijk is van de vraag van de eindgebruikers (zie naar analogie arrest van 15 oktober 1998, Industrie des poudres sphériques/Raad, T-2/95, EU:T:1998:242, punt 213).

- 83 Het is in het licht van deze overwegingen dat moet worden onderzocht of de beslissing om een bepaald product in de lijst van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten op te nemen dan wel daarvan uit te sluiten, rechtmatig is.
- 84 De beslissende vraag in de onderhavige zaak is derhalve of in de Unie geproduceerde half- of volwitte Indica-rijst, ongeacht de oorsprong van de padie waaruit deze wordt vervaardigd, gelijksoortig is met of rechtstreeks concurreert met half- of volwitte Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja. Zoals uit de punten 71 en 78 tot en met 82 hierboven blijkt, vereist het beantwoorden van deze vraag dat verschillende factoren worden onderzocht, zoals de eigenschappen, het gebruik en de distributiekanaal van in de Unie geproduceerde rijst in vergelijking met die van half- of volwitte Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja, en de onderlinge verwisselbaarheid van beide soorten rijst.
- 85 Aangezien de Commissie reeds heeft geoordeeld dat dit zo is voor half- of volwitte Indica-rijst die het resultaat is van de verwerking van in de Unie verbouwde of geoogste padie, dient te worden onderzocht of dit ook geldt voor half- of volwitte Indica-rijst die in de Unie wordt geproduceerd op basis van ingevoerde padie.
- 86 Dienaangaande stelt het Gerecht vast dat half- of volwitte Indica-rijst die het resultaat is van de verwerking van in de Unie ingevoerde padie, dezelfde fysische, technische en chemische basiseigenschappen heeft, hetzelfde eindgebruik kent, door dezelfde marktdeelnemers wordt verwerkt en via dezelfde verkoopkanalen wordt verkocht als half- of volwitte Indica-rijst die het resultaat is van de verwerking van in de Unie verbouwde of geoogste padie en daarmee in concurrentie staat.
- 87 De Commissie heeft immers in overweging 64 van de bestreden verordening aangegeven dat consumenten gewoonlijk geen onderscheid maken tussen producten uit de Unie en ingevoerde producten en dat consumenten die rijst kopen bij detailhandelaren, over het algemeen de herkomst van die rijst niet kennen.
- 88 Ook heeft de Commissie in overweging 18 van de bestreden verordening verklaard dat in de Unie geproduceerde half- of volwitte Indica-rijst en ingevoerde rijst dezelfde fysische, technische en chemische basiseigenschappen bezitten, voor hetzelfde gebruik bestemd zijn en via soortgelijke of identieke verkoopkanalen aan dezelfde soort afnemers worden verkocht. Opgemerkt zij dat, indien Indica-rijst die in een derde land op basis van padie van oorsprong uit dat land is vervaardigd, dezelfde basiseigenschappen vertoont als Indica-rijst die in de Unie op basis van padie van oorsprong uit de Unie is vervaardigd, dergelijke gelijkenis ook moet gelden voor Indica-rijst die in de Unie is vervaardigd op basis van padie die is ingevoerd uit een derde land.
- 89 Voorts blijkt uit de ter terechtzitting gegeven antwoorden op de vragen van het Gerecht en uit het proces-verbaal van de terechtzitting dat in casu niet wordt betwist dat vanuit het oogpunt van de verwerkers een half- of volwitte Indica-rijst, ongeacht de oorsprong ervan, kan worden verwisseld met of vervangen door een andere half- of volwitte Indica-rijst, aangezien deze verwerkers zowel in de Unie geproduceerde rijst als ingevoerde rijst kunnen verwerken. Ter terechtzitting heeft de Commissie bovendien verklaard dat het om hetzelfde product ging, met als enige verschil de oorsprong.

- 90 Half- of volwitte Indica-rijst heeft dus steeds, ongeacht de herkomst van de verwerkte grondstof, dezelfde fysische, technische en chemische basiseigenschappen en kent steeds hetzelfde gebruik. Met andere woorden, zowel voor de verwerkers in de Unie als voor de consumenten is een half- of volwitte Indica-rijst verwisselbaar met of vervangbaar door een andere half- of volwitte Indica-rijst.
- 91 Derhalve moet in de Unie geproduceerde half- of volwitte Indica-rijst, ongeacht de herkomst van de verwerkte grondstof, worden aangemerkt als een product dat gelijksoortig is met of rechtstreeks concurreert met half- of volwitte Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja.
- 92 Aangezien de Commissie bij haar onderzoek rekening moet houden met alle producenten in de Unie die soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten vervaardigen teneinde een betrouwbaar beeld van hun economische situatie te verkrijgen, diende zij bij de analyse van de gevolgen van de invoer van Indica-rijst uit Cambodja voor de prijzen van de bedrijfstak van de Unie rekening te houden met alle verwerkers in de Unie die half- of volwitte Indica-rijst produceren, ongeacht de herkomst van de padie die zij verwerken. Dat is in casu niet gebeurd.
- 93 Zoals verzoekers terecht opmerken, heeft de onjuiste definitie van de producenten in de Unie dus ook de analyse van het bestaan van ernstige moeilijkheden aangetast, daar de Commissie bij de beoordeling van de schade een deel van de producenten buiten beschouwing heeft gelaten.
- 94 Iedere andere uitlegging zou de Commissie in staat stellen om het resultaat van de berekening van de prijszonderbiedingsmarges naar willekeur te beïnvloeden door een of meer soorten van het betrokken product, en dus bepaalde producenten in de Unie, buiten beschouwing te laten.
- 95 Ten derde merkt het Gerecht op dat de beperking door de Commissie van het begrip „producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten” tot alleen de verwerkers in de Unie die Indica-rijst van oorsprong uit de Unie verwerken, in feite tot doel heeft om onrechtstreeks de rijsttelers in de Unie op te nemen in de analyse van de door rijstverwerkers geleden schade. Door de definitie van de voor de beoordeling van de schade in aanmerking te nemen producenten in de Unie te beperken met verwijzing naar de herkomst van de grondstof die tot half- of volwitte Indica-rijst wordt verwerkt, heeft de Commissie de werkingssfeer van de bescherming immers de facto uitgebreid tot de rijsttelers in de Unie, aangezien alleen deze laatsten daadwerkelijk betrokken zijn bij in de Unie verbouwde rijst. Een dergelijke uitlegging kan niet worden gerechtvaardigd gelet op de definitie van de bedrijfstak van de Unie in de overwegingen 22 en 23 van de bestreden verordening, die uitdrukkelijk alleen melding maakt van de rijstverwerkers in de Unie.
- 96 De Commissie had, binnen haar ruime beoordelingsbevoegdheid, de definitie van de bedrijfstak van de Unie uitdrukkelijk kunnen uitbreiden tot telers van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten, zoals de Italiaanse Republiek tijdens het onderzoek had gevraagd. Zij had hen dan echter uitdrukkelijk in de schadeanalyse moeten opnemen en het bewijs moeten leveren van de ernstige moeilijkheden waarmee deze telers worden of dreigen te worden geconfronteerd.
- 97 Uit al het voorgaande volgt dat de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door de reikwijdte van haar onderzoek naar de schade voor de bedrijfstak van de Unie willekeurig te beperken tot verwerkers die half- of volwitte Indica-rijst produceren op basis van in de Unie verbouwde of geoogste padie.

- 98 Voorts kan het argument van de Commissie dat zonder deze fouten het vrijwaringsonderzoek tot dezelfde conclusie zou hebben geleid, niet worden aanvaard.
- 99 Volgens de rechtspraak moet de wettigheid van een handeling van de Unie immers worden beoordeeld op basis van de feitelijke en juridische elementen waarvan sprake is op de datum waarop de handeling is vastgesteld, zodat het Gerecht de tijdens de onderzoeksprocedure aangevoerde gronden niet kan vervangen door andere gronden die voor het eerst voor deze rechterlijke instantie worden aangevoerd (zie arresten van 3 september 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie*, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 1 juni 2017, *Changmao Biochemical Engineering/Raad*, T-442/12, EU:T:2017:372, punt 153 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De door de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting afgelegde verklaringen over de geringe omvang van de invoer van Indica-rijst in de Unie vormen dergelijke voor het eerst voor het Gerecht aangevoerde gronden.
- 100 Verzoekers' grieven betreffende een onjuiste uitlegging door de Commissie van het begrip „producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten” moeten derhalve worden toegewezen.
- 101 Subsidiair zal het Gerecht echter ook verzoekers' argumenten onderzoeken betreffende de analyse van de prijsontersbieding en de daaraan doorgevoerde aanpassingen en betreffende de schending van hun rechten van verdediging.

Grieven betreffende de analyse van de prijsontersbieding en de aanpassingen

- 102 Verzoekers stellen in wezen dat de Commissie artikel 22, leden 1 en 2, en artikel 23 van de SAP-verordening heeft geschonden doordat zij bij de vergelijking van de prijzen van de Unie met de prijzen van de invoer uit Cambodja de prijzen van de Unie verkeerdelijk heeft aangepast en zich voor de aanpassing van de kosten na invoer op onzekere gegevens heeft gebaseerd.
- 103 Volgens verzoekers staft niets de bewering van de Commissie dat half- of volwitte Indica-rijst weliswaar in Zuid-Europa wordt geproduceerd, maar dat de desbetreffende mededinging zich hoofdzakelijk in Noord-Europa afspeelt. Uit de gegevens van Eurostat over de invoer uit Cambodja en uit sommige antwoorden op de door de Commissie toegezonden vragenlijsten blijkt dat een aanzienlijk deel van de invoer betrekking heeft op Zuid-Europa. Derhalve maakt de aanpassing van alle prijzen van de Unie de vergelijking met de prijzen van de invoer uit Cambodja onbillijk, doordat deze laatste prijzen niet dezelfde aanpassing hebben ondergaan. Volgens verzoekers had de Commissie dus de prijzen van het Koninkrijk Cambodja na invoer moeten vergelijken met de prijzen af fabriek van de verwerkers van de Unie.
- 104 Verzoekers voegen hieraan toe dat op het gebied van antidumping de aanpassing voor vervoerskosten slechts in uitzonderlijke omstandigheden kan plaatsvinden en beperkt moet blijven tot de verkopen waarop die omstandigheden specifiek betrekking hebben. In het onderhavige geval is er echter geen sprake van uitzonderlijke omstandigheden die een afwijking van de normale methode voor de berekening van de prijsontersbieding rechtvaardigen. Hoe dan ook had de Commissie moeten vaststellen welk deel van de verkopen van de bedrijfstak van de Unie een aanpassing rechtvaardigde.

- 105 Verzoekers betwisten voorts de geldigheid en de betrouwbaarheid van de brongegevens waarop de Commissie zich heeft gebaseerd om vast te stellen dat de vervoerskosten in de Unie een uniform bedrag van 49 EUR per ton bedroegen en dat de kosten na invoer uit Cambodja neerkwamen op ongeveer 2 % van de inwoerprijs. Wat deze laatste kosten betreft, stellen zij, ervan uitgaande dat de Commissie zich heeft gebaseerd op gegevens die zijn verzameld in het kader van een vrijwaringsonderzoek betreffende satsuma's uit 2004, dat de in aanmerking genomen kosten niet actueel zijn en dat de vervoersvoorwaarden voor satsuma's verschillen van die voor rijst.
- 106 De Commissie betoogt dat de SAP-verordening geen analyse van de prijsopbodding vereist. Artikel 22, lid 1, van deze verordening verwijst immers alleen naar invoer „in hoeveelheden en/of tegen prijzen” waardoor ernstige moeilijkheden worden veroorzaakt. Bijgevolg zijn de bewijsvereisten en de gedetailleerdheid van een dergelijke analyse geringer bij een onderzoek in het kader van de SAP-verordening dan bij een antidumpingonderzoek.
- 107 Wat de aanpassing van de prijzen van de Unie betreft stelt de Commissie dat de concurrentie tussen de Indica-rijst van oorsprong uit de Unie en die van oorsprong uit Cambodja in Noord-Europa plaatsvindt, ongeacht of de omstandigheden van deze zaak al dan niet als uitzonderlijk moeten worden beschouwd. Het is een duidelijk feit dat Zuid-Europa hoofdzakelijk Japonica-rijst consumeert, terwijl Noord-Europa de voorkeur geeft aan Indica-rijst, zoals blijkt uit de geografische spreiding van de uitvoer van Indica-rijst uit Cambodja naar de Unie. De aanpassing van 49 EUR per ton steunt bovendien op objectief bewijsmateriaal en is een gangbare praktijk, onder meer in antidumpingprocedures.
- 108 Zij voegt hieraan toe dat, zelfs indien de aanpassing voor de vervoerskosten in de Unie niet in aanmerking zou zijn genomen, de Cambodjaanse prijzen in ieder geval de prijzen van de producenten in de Unie zouden hebben onderboden met ten minste 5,4 % voor verkoop in bulk en 8,5 % voor de verkoop in verpakkingen, hetgeen samen met de andere door de Commissie onderzochte factoren had volstaan om het bestaan van ernstige moeilijkheden in de zin van artikel 22 van de SAP-verordening aan te tonen.
- 109 Wat de aanpassing van de inwoerprijzen betreft merkt de Commissie op dat zij bij gebreke van concrete informatie van verzoekers over de kosten na invoer is uitgegaan van gegevens die in 2014 waren verkregen uit een nieuw onderzoek naar aanleiding van het vervallen van antidumpingmaatregelen ten aanzien van bepaalde bereide of verduurzaamde citrusvruchten.
- 110 De Italiaanse Republiek sluit zich aan bij de argumenten van de Commissie en voegt daaraan toe dat de beoordeling inzake ernstige moeilijkheden uitsluitend op volumes en marktaandeelen kan worden gebaseerd. Artikel 22 van de SAP-verordening vereist overigens niet dat de oorzaak van de door de Commissie vastgestelde ernstige moeilijkheden exclusief is, noch dat zij vaststaat.
- 111 Ente Nazionale Risi sluit zich in wezen aan bij de argumenten van de Commissie.
- 112 Het Gerecht stelt vast dat uit artikel 22, lid 1, van de SAP-verordening, gelezen in samenhang met artikel 23, onder j), van die verordening blijkt dat de prijs van ingevoerde producten en soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten een van de essentiële factoren is waarmee de Commissie met name rekening kan houden wanneer zij een analyse verricht om vast te stellen of de betrokken invoer ernstige moeilijkheden veroorzaakt of dreigt te veroorzaken voor de producenten in de Unie.

- 113 De SAP-verordening bevat evenwel geen definitie van het begrip „prijs” en legt niet uitdrukkelijk de verplichting op om een analyse van de prijsonderbieding te verrichten, noch voorziet deze verordening in een berekeningsmethode om de gevolgen van de invoer van het betrokken product voor de bedrijfstak van de Unie vast te stellen.
- 114 Daarentegen verwijzen de artikelen 22 en 23 van de SAP-verordening naar de omstandigheden waarin kan worden vastgesteld dat de volumes en/of de prijzen van de invoer van een betrokken product ernstige moeilijkheden veroorzaken of dreigen te veroorzaken voor de producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten en, in fine, de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief opnieuw kunnen worden ingesteld teneinde de verslechtering van de economische en/of financiële situatie van de producenten in de Unie tijdelijk te verhelpen.
- 115 Derhalve moet worden geoordeeld dat er niet één, maar verschillende analysemethoden mogelijk zijn om te onderzoeken of de voorwaarden van de artikelen 22 en 23 van de SAP-verordening vervuld zijn. De keuze tussen verschillende berekeningsmethoden impliceert evenwel dat complexe economische situaties moeten worden beoordeeld, zodat de Commissie over een zekere beoordelingsvrijheid beschikt bij de keuze van de methode om na te gaan of aan deze voorwaarden is voldaan.
- 116 Het Gerecht herinnert er echter aan dat het Hof de Commissie in complexe economische kwesties weliswaar een ruime beoordelingsmarge toekent, maar dat dit niet wegneemt dat de Unierechter de uitlegging door de Commissie van economische gegevens mag toetsen.
- 117 Zoals blijkt uit de in punt 42 hierboven aangehaalde rechtspraak, dient de Unierechter immers niet alleen de materiële juistheid, de betrouwbaarheid en de samenhang van de aangevoerde bewijzen te verifiëren, maar moet hij ook nagaan of deze elementen het volledige relevante feitenkader voor de beoordeling van een complexe situatie vormen en of zij de daaruit getrokken conclusies staven.
- 118 In casu blijkt uit de overwegingen 61, 64, 76 en 77 van de bestreden verordening dat de Commissie zich zowel op de hoeveelheden als op de prijs van de ingevoerde half- of volwitte Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja heeft gebaseerd om te concluderen dat deze ernstige moeilijkheden veroorzaakte voor de producenten in de Unie van soortgelijke of rechtstreeks concurrerende producten, hetgeen zij overigens ter terechtzitting heeft bevestigd.
- 119 In dit verband heeft de Commissie, zoals vermeld in de punten 13 tot en met 21 hierboven, een analyse van de prijsonderbieding uitgevoerd in het kader waarvan zij er in het algemeen informatiedocument op heeft gewezen dat de prijzen van de Unie met 22 % werden onderboden door de prijzen van de invoer uit Cambodja.
- 120 Na de mededeling van dit document heeft het Koninkrijk Cambodja met name de vraag gesteld of bij de berekening van de prijsonderbiedingsmarge rekening was gehouden met de kosten na invoer. Naar aanleiding van de opmerkingen van de belanghebbende partijen, waaronder het Koninkrijk Cambodja, heeft de Commissie haar berekeningen van de prijsonderbieding herzien en heeft zij een aanpassing doorgevoerd van de prijzen van de bedrijfstak van de Unie, door een uniform bedrag van 49 EUR per ton voor de kosten van het vervoer van de rijst van Zuid- naar Noord-Europa in aanmerking te nemen, alsmede van de invoerprijzen, door rekening te houden met de kosten na invoer, die zij op ongeveer 2 % van de invoerprijs heeft geraamd. Na te hebben aangegeven dat zij ook rekening had gehouden met de verschillen in handelsstadium en de

verkooprijzen van volwitte rijst in bulk had vergeleken met die van rijst in verpakkingen, heeft zij geconcludeerd dat de prijszonderbieding 13 % bedroeg voor de verkoop in bulk en 14 % voor de verkoop in verpakkingen.

- 121 Het Gerecht stelt ten eerste vast dat, ondanks deze tijdens de administratieve procedure doorgevoerde aanpassingen, de conclusies van de Commissie betreffende de verslechtering van de economische situatie van de bedrijfstak van de Unie als gevolg van de invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja gebaseerd zijn op de prijszonderbieding vóór aanpassing, namelijk een prijszonderbieding van 22 %, zoals blijkt uit de overwegingen 56, 60 en 63 van de bestreden verordening.
- 122 Het is juist dat de Commissie in haar antwoorden op de vragen van het Gerecht over de maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft verklaard dat zij had nagelaten deze vermeldingen van een prijszonderbieding van 22 % aan te passen, en dat de in de overwegingen 56, 60 en 63 van de bestreden verordening vermelde onderbiedingsmarges moesten worden gelezen als 13 % voor de verkoop in bulk en als 14 % voor de verkoop in verpakkingen. Het Gerecht merkt echter op dat, ook al zijn de overwegingen 56 en 60 van de bestreden verordening identiek aan de overwegingen 41 en 44 van het algemeen informatiedocument, overweging 63 van de bestreden verordening later is toegevoegd en dat de Commissie bij de vaststelling van de bestreden verordening is uitgegaan van de prijszonderbieding van 22 %.
- 123 De Commissie heeft derhalve blijk gegeven van een onjuiste opvatting van de feiten door in de bestreden verordening te concluderen dat de situatie van de bedrijfstak van de Unie in economisch opzicht was verslechterd doordat zij te maken kreeg met een aanzienlijke prijszonderbieding, ter grootte van 22 %.
- 124 Ten tweede herinnert het Gerecht eraan dat, zoals de Commissie terecht opmerkt, indien een partij om aanpassingen verzoekt teneinde de invoerprijzen en de prijzen van de bedrijfstak van de Unie vergelijkbaar te maken met het oog op de vaststelling van de prijszonderbiedingsmarge, deze partij moet aantonen dat haar verzoek gerechtvaardigd is. Wanneer een producent verzoekt om toepassing van een aanpassing, in beginsel een vermindering, dient hij dus aan te geven en te bewijzen dat aan de voorwaarden voor toekenning van een dergelijke aanpassing is voldaan (zie naar analogie arrest van 26 oktober 2016, PT Musim Mas/Raad, C-468/15 P, EU:C:2016:803, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie in die zin ook conclusie van advocaat-generaal Mengozzi 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, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 125 Evenzo moet de Commissie, wanneer zij een aanpassing meent te moeten doorvoeren, zich baseren op bewijzen of althans op met elkaar overeenstemmende aanwijzingen om het bestaan vast te stellen van de factor op grond waarvan de aanpassing wordt verricht en om de gevolgen ervan voor de vergelijkbaarheid van de prijzen te bepalen (zie in die zin arresten 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, punten 58 en 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 10 maart 2009, Interpipe Niko Tube en Interpipe NTRP/Raad, T-249/06, EU:T:2009:62, punt 180 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 126 In het onderhavige geval heeft de Commissie in de overwegingen 34 en 35 van de bestreden verordening verklaard dat het Koninkrijk Cambodja „vraagtekens [had] geplaatst bij de methode aan de hand waarvan [zij] de prijszonderbiedingsmarges [had] berekend”, dat „[het had] gesteld

dat bij de berekening van de Cambodjaanse uitvoerprijs geen rekening [was] gehouden met de kosten na invoer”, en dat zij, „[g]ezien de argumenten die zij [had] ontvangen, [had] besloten haar prijsonderbiedingsberekeningen te herzien en de relevante kosten na invoer of vervoerskosten erin op te nemen”.

- 127 Vast staat dus dat de Commissie, naar aanleiding van de opmerkingen over het algemeen informatiedocument, heeft erkend dat de analyse van de prijsonderbieding moest worden aangepast. Overeenkomstig de in de punten 42 en 125 hierboven aangehaalde rechtspraak diende zij zich dus te baseren op bewijzen of op met elkaar overeenstemmende aanwijzingen om het bestaan vast te stellen van de factoren op grond waarvan de aanpassingen waren verricht en om de gevolgen ervan voor de vergelijkbaarheid van de prijzen te bepalen, en dient het Gerecht de betrouwbaarheid, de samenhang en de relevantie te onderzoeken van het door de Commissie ter ondersteuning van haar conclusies aangevoerde bewijsmateriaal.
- 128 In dit verband wordt de prijsonderbieding van de invoer berekend om vast te stellen of de bedrijfstak van de Unie schade lijdt door deze invoer en, meer in het algemeen, om deze schade te beoordelen en de schademarge, te weten het schadeopheffende prijsniveau, te bepalen. Het objectieve onderzoek van de gevolgen van de invoer vereist dat een billijke vergelijking wordt gemaakt tussen de prijs van het betrokken product en de prijs van het soortgelijke product van de bedrijfstak van de Unie bij verkoop op het grondgebied van de Unie. Om de billijkheid van deze vergelijking te waarborgen, moeten de prijzen in hetzelfde handelsstadium worden vergeleken. Een vergelijking van prijzen die in verschillende handelsstadia zijn verkregen – waarbij dus niet alle kosten worden meegerekend die verband houden met het in aanmerking te nemen handelsstadium – zal immers noodzakelijkerwijs leiden tot kunstmatige resultaten op basis waarvan de schade voor de bedrijfstak van de Unie niet correct kan worden beoordeeld. Een dergelijke billijke vergelijking vormt een voorwaarde voor de rechtmatigheid van de berekening van de schade voor deze bedrijfstak (zie in die zin en naar analogie arrest van 10 april 2019, *Jindal Saw en Jindal Saw Italia/Commissie*, T-300/16, EU:T:2019:235, punt 239 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 129 Aangaande ten eerste de aanpassing van de prijzen in de Unie met een uniform bedrag van 49 EUR per ton om rekening te houden met de kosten van het vervoer van Zuid- naar Noord-Europa, herinnert het Gerecht eraan dat de praktijk om de prijzen „af fabriek” – dus zonder vervoerskosten – van de producten van de bedrijfstak van de Unie te vergelijken met de cif-prijzen [*cost, insurance and freight* (kosten, verzekering en vracht)] van de invoer aan de grens van de Unie, herhaaldelijk in de rechtspraak is erkend (zie naar analogie arresten van 30 november 2011, *Transnational Company „Kazchrome” en ENRC Marketing/Raad en Commissie*, T-107/08, EU:T:2011:704, punt 55, en 10 april 2019, *Jindal Saw en Jindal Saw Italia/Commissie*, T-300/16, EU:T:2019:235, punten 243-249; conclusie van advocaat-generaal Slynn in zaak *Frankrijk/Commissie*, 181/85, EU:C:1986:491, punten 708 en 709).
- 130 In de fase van de procedure voor het Gerecht beroept de Commissie zich op uitzonderlijke omstandigheden ter rechtvaardiging van een dergelijke aanpassing die ertoe strekt dat rekening wordt gehouden met de kosten die moeten worden gemaakt om het product naar de plaats te brengen waar de mededinging plaatsvindt, namelijk Noord-Europa, en verwijst zij naar haar praktijk die ten uitvoer is gelegd in haar uitvoeringsverordening (EU) 2019/1688 van 8 oktober 2019 tot instelling van een definitief antidumpingrecht en tot definitieve inning van het voorlopige recht op mengsels van ureum en ammoniumnitraat van oorsprong uit Rusland, Trinidad en Tobago en de Verenigde Staten van Amerika (PB 2019, L 258, blz. 21), en haar uitvoeringsverordening (EU) 2019/576 van 10 april 2019 tot instelling van een voorlopig

antidumpingrecht betreffende de invoer van mengsels van ureum en ammoniumnitraat van oorsprong uit Rusland, Trinidad en Tobago en de Verenigde Staten van Amerika (PB 2019, L 100, blz. 7).

- 131 Zoals verzoekers terecht aanvoeren, heeft de Commissie in de overwegingen 108 tot en met 110 van uitvoeringsverordening 2019/1688 en in de overwegingen 127 en 129 van uitvoeringsverordening 2019/576 aangegeven dat het haar gebruikelijke praktijk was om de cif-prijs grens Unie van de producenten-exporteurs te vergelijken met de prijs „af fabriek” van de producenten in de Unie. Uit deze overwegingen blijkt ook dat de Commissie soms van deze standaardaanpak afwijkt en bepaalde verkopen van de bedrijfstak van de Unie aanpast wanneer uitzonderlijke omstandigheden dit rechtvaardigen. Zij verklaart dat zij in dat geval de aanpassing kan beperken tot het deel van de verkoop dat door de uitzonderlijke situatie wordt beïnvloed.
- 132 In de onderhavige zaak wijst de Commissie in de bestreden verordening niet op het bestaan van dergelijke uitzonderlijke omstandigheden die zouden rechtvaardigen dat bij de verkoop van Indica-rijst in de Unie rekening moet worden gehouden met de vervoerskosten van Zuid- naar Noord-Europa. Pas in de memorie van dupliek beroept zij zich op de specifieke omstandigheden van het onderhavige geval, terwijl zij reeds in de tekst zelf van de door haar aangehaalde uitvoeringsverordeningen dergelijke bijzondere omstandigheden had aangevoerd.
- 133 Bovendien heeft de Commissie geen betrouwbare en relevante bewijzen of aanwijzingen aangedragen ter ondersteuning van haar bewering dat het een „duidelijk feit” is dat de plaats van mededinging voor Indica-rijst in de Unie Noord-Europa is, zodat rekening moest worden gehouden met de prijzen van de bedrijfstak van de Unie nadat alle half- of volwitte Indica-rijst van Zuid- naar Noord-Europa was vervoerd en de vervoerskosten niet mochten worden aangepast in verhouding tot het aandeel van de rijstverkoop in de verschillende geografische gebieden van de Unie.
- 134 Om te beginnen, terwijl de Commissie in overweging 36 van de bestreden verordening heeft verklaard dat „Zuid-Europa” uit Italië en Spanje bestaat, heeft zij dit geografische gebied in haar verweerschrift gedefinieerd als bestaande uit Italië, Spanje en Griekenland, waaraan zij vervolgens Portugal heeft toegevoegd.
- 135 Voorts heeft de Commissie, in antwoord op de vragen die het Gerecht bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang had gesteld, twee publicaties overgelegd waarin dit, naar haar zeggen, „voor de hand liggende” feit werd vermeld en met statistieken werd toegelicht.
- 136 Het Gerecht stelt vast dat het ene document een van de Commissie uitgaand informatieblad over rijst is, waarin wordt gesteld – zonder dat hiervoor enig bewijs wordt verstrekt – dat „(langkorrelige) Indica-rijst de ‚traditionele’ Aziatische rijst is, die [ongeveer] 25 % van de rijstproductie in de Unie vertegenwoordigt en voornamelijk in Noord-Europa wordt geconsumeerd”.
- 137 Het andere door de Commissie overgelegde document is een tabel die afkomstig is uit een artikel van december 1995 over de kwaliteit van rijst in de Unie en die een raming geeft van het verbruik van Indica- en Japonica-rijst in 1993 en 1994 in elk van de twaalf toenmalige lidstaten van de Unie.
- 138 Deze tabel verschaft dus informatie over de gewoonten inzake rijstconsumptie in de Unie dertig jaar geleden, maar, zoals verzoekers in hun opmerkingen naar aanleiding van de antwoorden van de Commissie en ter terechtzitting terecht hebben opgemerkt, kunnen deze gewoonten intussen

aanzienlijk veranderd zijn. Uit dit document blijkt ook dat Italië, Spanje, Griekenland en Portugal ongeveer 11,8 % van het verbruik van Indica-rijst in de Unie voor hun rekening nemen, en de Commissie heeft zelf erkend dat 12 % van de invoer uit Cambodja naar deze „zuidelijke” landen gaat.

- 139 Ten slotte moet worden vastgesteld dat de Commissie in overweging 36 van de bestreden verordening weliswaar verklaart dat zij zich heeft gebaseerd op in de klacht opgenomen informatie die tijdens het onderzoek ter plaatse is gecontroleerd, doch dat de klacht van de Italiaanse Republiek geen informatie bevat over een dergelijk bedrag aan vervoerskosten in de Unie en dat de controles die de Commissie tijdens het onderzoek ter plaatse heeft verricht, geen deel uitmaken van het dossier.
- 140 In het verweerschrift heeft de Commissie gepreciseerd dat het objectieve bewijs dat een aanpassing voor de vervoerskosten in de Unie met 49 EUR per ton rechtvaardigde, namelijk een verklaring van de Italiaanse vereniging van rijstverwerkers (hierna: „IVRV”) die ter plaatse steekproefsgewijs bij twee Italiaanse rijstverwerkers was gecontroleerd, in het dossier was opgenomen, maar dat dit bewijs voor verzoekers niet toegankelijk was wegens een verzoek om vertrouwelijke behandeling. Zij voegde hieraan toe dat, zelfs zonder een aanpassing voor de vervoerskosten, de analyse zou hebben aangetoond dat er sprake was van een onderbieding van de prijzen van de producenten in de Unie met ten minste 5,4 % voor de verkoop in bulk en 8,5 % voor de verkoop in verpakkingen.
- 141 Het is juist dat de toegang van de partijen tot informatie over de besluiten van de Commissie, zoals blijkt uit punt 171 hieronder, krachtens artikel 17, lid 3, van de gedelegeerde verordening, uitdrukkelijk wordt beperkt door het vertrouwelijke karakter van deze informatie. De beginselen die het recht op informatie van de partijen beheersen, moeten derhalve worden verzoend met de eerbiediging van het beginsel van bescherming van de vertrouwelijkheid, en in het bijzonder met de verplichting voor de instellingen van de Unie om het zakengeheim te eerbiedigen (zie naar analogie conclusie van advocaat-generaal Pitruzzella in de zaak *Donex Shipping and Forwarding*, C-104/19, EU:C:2020:159, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 142 Volgens de in punt 99 hierboven aangehaalde rechtspraak moet de wettigheid van een handeling van de Unie echter worden beoordeeld op basis van de feitelijke en juridische elementen waarvan sprake is op de datum waarop de handeling is vastgesteld, zodat het Gerecht de tijdens de onderzoeksprocedure aangevoerde gronden niet kan vervangen door andere gronden die voor het eerst voor deze rechterlijke instantie worden aangevoerd. Dit is het geval met de beoordelingen die de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft geformuleerd, waarin zij zonder verdere verduidelijking stelt dat de prijzen van de invoer uit Cambodja, ook zonder een aanpassing voor de vervoerskosten, de prijzen van de producenten in de Unie toch zouden hebben onderboden met ten minste 5,4 % voor de verkoop in bulk en 8,4 % voor de verkoop in verpakkingen.
- 143 De weigering om de betrokken informatie bekend te maken, kan bovendien niet worden gerechtvaardigd met een reden die pas wordt aangevoerd tijdens de procedure voor het Gerecht (zie in die zin arrest van 1 juni 2017, *Changmao Biochemical Engineering/Raad*, T-442/12, EU:T:2017:372, punt 153).
- 144 Hoe dan ook is reeds geoordeeld dat de informatie die nodig is om te beoordelen of een litigieuze aanpassing, gelet op de structuur van de markt, passend was, niet vertrouwelijk is, voor zover het erom gaat te bepalen en te motiveren welk handelsstadium van de producten uit de Unie

overeenkomt met dat van de ingevoerde producten en een geschikte aanpassing toe te passen om rekening te houden met alle met dit stadium verband houdende kosten (zie naar analogie arrest van 17 februari 2011, Zhejiang Xinshiji Foods en Hubei Xinshiji Foods/Raad, T-122/09, niet gepubliceerd, EU:T:2011:46, punt 86).

- 145 De Commissie kan zich dus niet met recht beroepen op de vertrouwelijkheid van de volledige informatie op grond waarvan zij heeft beslist tot een aanpassing voor de vervoerskosten in de Unie met een uniform bedrag van 49 EUR per ton.
- 146 Het Gerecht wijst er overigens op dat de Commissie op 8 februari 2022, naar aanleiding van vragen en een verzoek om overlegging van documenten van het Gerecht bij wijze van maatregelen tot organisatie van de procesgang, heeft herhaald dat de verklaring van de IVRV vertrouwelijk was.
- 147 Op 10 februari 2022 heeft zij echter verklaard dat de IVRV haar had bevestigd dat, gelet op de tijd die sinds de administratieve procedure was verstreken, het verzoek om vertrouwelijke behandeling met betrekking tot de verklaring over de vervoerskosten niet langer werd gehandhaafd. Zij heeft hieraan toegevoegd dat zij deze verklaring op 18 februari 2022 zou overleggen in het kader van haar antwoorden op de vragen van het Gerecht en dat alle partijen er toegang toe zouden krijgen.
- 148 Uit het dossier blijkt echter dat de Commissie alleen een uitwisseling van e-mails tussen haarzelf en Ente Nazionale Risi heeft overgelegd, waarin een schermafbeelding is weergegeven met een tabel van de kosten van het vervoer van rijst in bulk en rijst in grote zakken. Het bedrag van 49 EUR per ton wordt daarin aangeduid als tarief voor het vervoer van rijst in grote zakken van Italië naar België. Het Gerecht beschikt evenwel niet over het brondocument waaruit deze gegevens afkomstig zijn, noch over de aan de gegevens ten grondslag liggende berekeningen.
- 149 De geografische spreiding die blijkt zou geven van het „voor de hand liggende feit” dat de mededinging voor half- of volwitte Indica-rijst in de Unie zich in Noord-Europa afspeelt, wordt dus niet gestaafd door betrouwbaar en relevant bewijsmateriaal. Hetzelfde geldt voor de keuze van de Commissie om het uniforme tarief van 49 EUR per ton voor vervoerskosten toe te passen op de hele productie van Indica-rijst in de Unie, zonder deze aanpassing te beperken tot het deel van de verkoop van half- en volwitte Indica-rijst in de Unie waarvoor een dergelijk vervoer van Zuid- naar Noord-Europa daadwerkelijk nodig is.
- 150 Wat ten tweede de aanpassing van de invoerprijzen betreft, heeft de Commissie in overweging 36 van de bestreden verordening verklaard dat zij zich heeft gebaseerd op „in het kader van een eerder onderzoek naar een ander levensmiddel, namelijk satsuma’s, verkregen gegevens”. Zij heeft echter geen betrouwbaar en samenhangend bewijsmateriaal verstrekt, noch convergerende aanwijzingen met betrekking tot het onderzoek in kwestie en de gegevens op basis waarvan is geconcludeerd dat de kosten na invoer in casu op ongeveer 2 % van de invoerprijs moesten worden geraamd.
- 151 Verzoekers gingen ervan uit dat het een onderzoek uit 2003 en 2004 betrof, en maakten bezwaar tegen het gebruik van dergelijke gegevens uit het verleden, maar de Commissie heeft dit in haar verweerschrift tegengesproken en heeft gepreciseerd dat het om gegevens ging die in 2014 waren verkregen uit een nieuw onderzoek naar aanleiding van het vervallen van antidumpingmaatregelen ten aanzien van bepaalde bereide of verduurzaamde citrusvruchten.

- 152 Weliswaar is in een zaak betreffende de invoer van bereide of verduurzaamde citrusvruchten van oorsprong uit China reeds geoordeeld dat een aanpassing van 2 % op de invoerprijs bescheiden was, zodat redelijkerwijs kon worden aangenomen dat deze slechts de kosten omvatte die waren gemaakt tot de aankomst van de goederen in de opslagplaats van de importeur (arrest van 17 februari 2011, Zhejiang Xinshiji Foods en Hubei Xinshiji Foods/Raad, T-122/09, niet gepubliceerd, EU:T:2011:46, punt 85).
- 153 Maar zelfs indien verzoekers hadden moeten begrijpen dat de betrokken aanpassing was ontleend aan een onderzoek uit 2014 en slechts de kosten omvatte die werden gemaakt tot de aankomst van de goederen in de opslagplaats van de invoerder, blijft het een feit dat geen van de elementen die hun tijdens de administratieve procedure zijn verstrekt of die in de bestreden verordening zijn opgenomen, ingaat op de vraag waarom dit stadium van de distributieketen van ingevoerde producten kan worden gelijkgesteld met het niveau „Noord-Europa” van de bedrijfstak van de Unie, noch op de vraag in welke zin de vervoerskosten van satsuma’s vergelijkbaar zijn met die van rijst, een droog product dat minder snel bederft, en dus op de vraag waarom deze aanpassing in het onderhavige geval adequaat is.
- 154 Het Gerecht is dan ook van oordeel dat de elementen die de Commissie ter rechtvaardiging van deze aanpassing aanvoert, niet voldoende overtuigend zijn of onbestaande zijn, en niet kunnen worden beschouwd als bewijsmateriaal of als convergerende aanwijzingen die het mogelijk maken vast te stellen op grond van welke factor de aanpassing van de invoerprijzen heeft plaatsgevonden en wat de invloed van deze aanpassing was op de vergelijkbaarheid van de prijzen.
- 155 Betreffende ten derde de aanpassing van de analyse van de prijsonderbieding om rekening te houden met het verschil in handelsstadium en om de prijzen van in bulk verkochte volwitte rijst te vergelijken met die van in verpakkingen verkochte rijst, moet worden vastgesteld dat de Commissie geen enkel bewijs heeft verstrekt ter ondersteuning van deze aanpassing, noch enige aanwijzing die het mogelijk maakt vast te stellen op grond van welke factoren deze aanpassing van de invoerprijzen heeft plaatsgevonden en wat de invloed van deze aanpassing was op de vergelijkbaarheid van de prijzen.
- 156 Uit al het voorgaande volgt dat de Commissie zich niet heeft gebaseerd op betrouwbare en relevante bewijzen of aanwijzingen ter ondersteuning van haar besluit om in het kader van de analyse van de prijsonderbieding aanpassingen door te voeren.
- 157 Bijgevolg moeten ook verzoekers’ grieven volgens welke de Commissie bij het aanpassen van de Unie- en invoerprijzen kennelijke beoordelingsfouten heeft gemaakt, worden aanvaard.

Grievens inzake schending van verzoekers’ rechten van verdediging en van de verplichting tot mededeling van de voornaamste feiten en overwegingen of van de daaraan ten grondslag liggende bijzonderheden

- 158 Verzoekers stellen in wezen dat hun rechten van verdediging, alsmede artikel 17, leden 1 tot en met 4, van de gedelegeerde verordening, gelezen in samenhang met artikel 38, lid 3, van de SAP-verordening, zijn geschonden doordat de Commissie, vóór de vaststelling van het besluit tot wederinstelling van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja, geen kennis heeft gegeven van bepaalde essentiële feiten en overwegingen of van de daaraan ten grondslag liggende bijzonderheden op grond waarvan zij haar definitieve besluit heeft vastgesteld.

- 159 Om te beginnen betogen verzoekers dat de Commissie hen niet in kennis heeft gesteld van de analyse van de prijsonderbieding, noch van de aanpassingen die zijn doorgevoerd na de opmerkingen naar aanleiding van de mededeling van het algemeen informatiedocument, en evenmin van de relevante brongegevens met betrekking tot de kosten na invoer, de kosten voor het vervoer van de rijst van Zuid- naar Noord-Europa en het verschil tussen de verkoopprijzen van rijst in bulk en die van rijst in verpakkingen.
- 160 De Commissie heeft ook niet de gegevens meegedeeld die als basis hebben gediend voor de berekening van de verbruiks- en schade-indicatoren, zoals marktaandelen en verkoopvolumes, de evolutie van de productie in de Unie, de invoer en de prijzen daarvan, met inbegrip van de van de lidstaten en Eurostat ontvangen gegevens en de op basis daarvan vastgestelde cijfers, noch de analyse aan de hand waarvan zij het omrekeningsgetal van halfwitte rijst in volwitterijstequivalent heeft toegepast.
- 161 Deze elementen zijn echter duidelijk essentiële feiten en overwegingen, en de in dit verband gebruikte gegevens zijn daaraan ten grondslag liggende bijzonderheden, zodat de Commissie krachtens artikel 17, leden 1 tot en met 4 van de gedelegeerde verordening verplicht was kennis te geven van deze gegevens, met inbegrip van die welke publiek beschikbaar waren.
- 162 Verzoekers stellen voorts dat hun opmerkingen na de mededeling van het algemeen informatiedocument weliswaar hebben geleid tot een aanzienlijke verlaging van de prijsonderbiedingsmarge van 22 % naar 13 % voor de verkoop in bulk en naar 14 % voor de verkoop in verpakkingen, maar dat het niet is uitgesloten dat de mededeling van de analyse van de prijsonderbieding en de daaraan doorgevoerde aanpassingen, van de desbetreffende brongegevens en van andere belangrijke elementen hen in staat zou hebben gesteld extra opmerkingen te formuleren. Doordat de Commissie, zoals zij heeft erkend, deze informatie niet heeft meegedeeld, heeft zij hun de mogelijkheid ontnomen om dienaangaande opmerkingen in te dienen op basis waarvan de Commissie mogelijkerwijs sommige van haar vaststellingen zou hebben gewijzigd en de prijsonderbiedingsmarge verder zou hebben verlaagd, of zelfs twijfels bij haar zou hebben kunnen doen rijzen over de verrichte analyse van het oorzakelijk verband tussen de aangevoerde ernstige moeilijkheden en de invoer van half- of volwitte Indica-rijst uit Cambodja.
- 163 Ten slotte voeren verzoekers aan dat geen van de niet-meegedeelde elementen vertrouwelijk was. Zelfs indien sommige elementen dat wel waren, hadden zij overeenkomstig artikel 38, leden 3 en 5, van de SAP-verordening het voorwerp moeten uitmaken van een verzoek om vertrouwelijke behandeling en hadden zij hoe dan ook in algemene termen of in samengevatte vorm moeten worden bekendgemaakt.
- 164 De Commissie stelt om te beginnen dat de analyse van de prijsonderbieding en de daaraan ten grondslag liggende gegevens door verzoekers konden worden afgeleid uit de informatie in het algemeen informatiedocument betreffende de prijs van de invoer uit Cambodja en de eenheidsprijzen van de in de steekproef opgenomen rijstverwerkers van de Unie. Zij geeft toe dat zij de aanpassingen aan deze analyse en de daaraan ten grondslag liggende elementen niet heeft meegedeeld, maar voegt daaraan toe dat deze aanpassingen zijn verricht naar aanleiding van de opmerkingen van de belanghebbende partijen over het algemeen informatiedocument en dat zij hebben geleid tot een vermindering van de prijsonderbieding, hetgeen gunstig is voor verzoekers. Zij merkt voorts op dat de prijsonderbieding slechts een van de factoren is waarmee rekening is gehouden bij de beoordeling van de ernstige moeilijkheden die de bedrijfstak van de Unie ondervindt.

- 165 De Commissie wijst er tevens op dat verzoekers geen toegang hadden tot de gegevens die ten grondslag lagen aan de aanpassing met betrekking tot de kosten van het vervoer van Zuid- naar Noord-Europa wegens een verzoek om vertrouwelijke behandeling daarvan.
- 166 Vervolgens erkent de Commissie weliswaar, wat de verbruiks- en schade-indicatoren betreft, dat dit essentiële feiten zijn, maar zij stelt dat deze waren opgenomen in het algemeen informatiedocument. De gegevens op basis waarvan deze indicatoren zijn berekend, zijn geenszins essentiële feiten of overwegingen die aan verzoekers moeten worden meegedeeld. Verzoekers hadden overigens hun eigen berekeningen kunnen maken op basis van in het algemeen informatiedocument opgenomen of publiek beschikbare informatie.
- 167 In dit verband verwijst de Commissie ook naar artikel 16, lid 1, van de gedelegeerde verordening en artikel 12, lid 1, van besluit (EU) 2019/339 van de voorzitter van de Europese Commissie van 21 februari 2019 betreffende de functie en het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde handelsprocedures (PB 2019, L 60, blz. 20), die bepalen dat een raadadviseur-auditeur kan optreden op verzoek van de partijen, met name om weigeringen tot het verlenen van toegang tot het betrokken dossier en geschillen betreffende de vertrouwelijkheid van documenten te onderzoeken.
- 168 Uit deze bepalingen volgt dat verzoekers tijdens de administratieve procedure toegang hadden moeten vragen tot de gegevens die ten grondslag lagen aan de verbruiks- en schade-indicatoren en aan de berekening van het omrekeningsgetal voor rijst. Volgens de Commissie zijn zij derhalve niet langer gerechtigd om bij het Gerecht een klacht in te dienen wegens de niet-bekendmaking van deze gegevens.
- 169 Ten slotte stelt de Commissie dat eventuele onregelmatigheden als gevolg van het niet verstrekken van bepaalde informatie aan verzoekers niet kunnen leiden tot nietigverklaring van de bestreden verordening, aangezien verzoekers niet hebben aangetoond dat de administratieve procedure een andere afloop had kunnen kennen indien zij die informatie hadden gekregen.
- 170 De Italiaanse Republiek en Ente Nazionale Risi verwijzen in wezen naar de argumenten van de Commissie.
- 171 Artikel 17 („Bekendmaking”) van de gedelegeerde verordening bepaalt:
- „1. De Commissie verstrekt de bijzonderheden betreffende de voornaamste feiten en overwegingen op grond waarvan zij haar besluiten neemt.
 2. De gegevens worden schriftelijk bekendgemaakt. Zij behelzen de bevindingen van de Commissie en verduidelijken haar voornemen om al dan niet de normale rechten van het gemeenschappelijke douanetarief opnieuw in te voeren.
 3. De gegevens worden, met inachtneming van de bescherming van vertrouwelijke informatie, zo spoedig mogelijk en gewoonlijk niet later dan 45 dagen voordat de Commissie een definitief besluit neemt over een voorstel voor definitieve maatregelen, bekendgemaakt en in ieder geval op een dusdanig passend moment dat de partijen opmerkingen kunnen indienen en de Commissie hiermee rekening kan houden. Indien de Commissie bepaalde feiten of overwegingen op dat tijdstip niet bekend kan maken, maakt zij deze bekend zodra dit mogelijk is.

4. De bekendmaking loopt niet vooruit op eventuele latere besluiten, maar indien deze besluiten op andere feiten en overwegingen zijn gebaseerd, worden deze feiten en overwegingen zo spoedig mogelijk bekendgemaakt.

5. Opmerkingen die na de bekendmaking worden ingediend, worden uitsluitend in aanmerking genomen indien zij zijn ontvangen binnen een door de Commissie in elk afzonderlijk geval vast te stellen termijn die ten minste 14 dagen bedraagt, waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met de spoedeisendheid van de kwestie.”

- 172 Het Gerecht wijst er allereerst op dat deze bepaling de mededelingsplicht van de Commissie niet afhankelijk stelt van een eventueel verzoek van de belanghebbende partijen met betrekking tot de bijzonderheden die ten grondslag liggen aan de voornaamste feiten en overwegingen op grond waarvan een vrijwaringsmaatregel wordt overwogen en waarvan verzoekers kennis wensen te nemen.
- 173 De door de Commissie aan deze bepaling gegeven uitlegging volgens welke verzoekers toegang tot de betrokken gegevens hadden moeten vragen, is ontleend aan de regeling van de antidumpingprocedure, in het kader waarvan de antidumpingverordening aan bepaalde belanghebbenden procedurele rechten en waarborgen toekent waarvan de uitoefening evenwel afhangt van de actieve deelname van deze belanghebbenden aan die procedure, die op zijn minst moet blijken uit de indiening, binnen een vastgestelde termijn, van een schriftelijk verzoek (arrest van 9 juli 2020, *Donex Shipping and Forwarding*, C-104/19, EU:C:2020:539, punt 70).
- 174 Zo de mogelijkheid om definitieve bevindingen te ontvangen en vervolgens opmerkingen dienaangaande te maken, in het kader van de antidumpingverordening afhankelijk is van de indiening van een verzoek aan de Commissie, is een dergelijk verzoek niet vereist volgens artikel 17 van de gedelegeerde verordening.
- 175 Vervolgens merkt het Gerecht op dat artikel 16 van de gedelegeerde verordening en artikel 12, lid 1, van besluit 2019/339 betrekking hebben op de tussenkomst van een raadadviseur-auditeur tijdens de administratieve fase, namelijk in de specifieke situatie waarin de betrokken partijen om toegang tot het betrokken dossier of tot een bepaald document hebben verzocht, deze toegang door de Commissie is geweigerd en er met name moet worden beslist over een geschil betreffende de vertrouwelijkheid van bepaalde documenten.
- 176 Dit recht van belanghebbenden om tijdens de administratieve fase schriftelijk toegang tot het dossier te vragen en de kwestie van de eventuele tussenkomst van de raadadviseur-auditeur in geval van weigering of een geschil betreffende de vertrouwelijkheid van bepaalde documenten staan evenwel los van de aan de Commissie opgelegde verplichting tot bekendmaking van de bijzonderheden die ten grondslag liggen aan de voornaamste feiten en overwegingen op grond waarvan zij haar definitieve besluit heeft vastgesteld, in de zin van artikel 17 van de gedelegeerde verordening.
- 177 Anders dan de Commissie stelt, waren verzoekers dus niet verplicht om vooraf, tijdens de administratieve procedure, toegang te vragen tot de in artikel 17 van de gedelegeerde verordening bedoelde informatie teneinde zich voor het Gerecht op schending van deze bepaling en van hun rechten van verdediging te kunnen beroepen.

- 178 Ten slotte herinnert het Gerecht eraan dat de rechten van de verdediging volgens de rechtspraak zowel het recht om te worden gehoord als het recht op toegang tot het dossier omvatten en dat deze rechten tot de grondrechten behoren die integrerend deel uitmaken van de rechtsorde van de Unie en zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (zie in die zin arrest van 3 juli 2014, Kamino International Logistics en Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 en C-130/13, EU:C:2014:2041, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 179 Aangezien de onderzoeksprocedures die voorafgaan aan de vaststelling van verordeningen waarbij vrijwaringsmaatregelen worden ingesteld, de betrokken partijen rechtstreeks en individueel kunnen raken en voor hen nadelige gevolgen kunnen hebben, dient de Commissie bepaalde procedurele beginselen en waarborgen in acht te nemen (zie in die zin arrest van 10 april 2019, Jindal Saw en Jindal Saw Italia/Commissie, T-300/16, EU:T:2019:235, punten 74 en 76).
- 180 Zo blijkt uit vaste rechtspraak dat de instellingen van de Unie bij het vervullen van hun informatieplicht de nodige zorgvuldigheid moeten betrachten wanneer zij de betrokken ondernemingen, voor zover de inachtneming van het zakengeheim dit toestaat, de voor de behartiging van hun belangen dienstige gegevens meedelen en wanneer zij, eventueel ambtshalve, de geschikte modaliteiten voor een dergelijke communicatie bepalen. De betrokken ondernemingen moeten hoe dan ook tijdens de administratieve procedure voldoende gelegenheid hebben gekregen om hun standpunt op nuttige wijze kenbaar te maken over de realiteit en de relevantie van de aangevoerde feiten en omstandigheden en over de voornaamste feiten en overwegingen op grond waarvan de Commissie haar besluiten vaststelt en beoordeelt of de invoer van een product van oorsprong uit een begunstigd land ernstige moeilijkheden veroorzaakt of dreigt te veroorzaken voor de bedrijfstak van de Unie (zie naar analogie 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, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 181 In het bijzonder waarborgt het recht om te worden gehoord dat eenieder in staat wordt gesteld zijn standpunt op nuttige en doeltreffende wijze kenbaar te maken tijdens de administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen kan schaden (arresten van 4 april 2019, OZ/EIB, C-558/17 P, EU:C:2019:289, punt 53, en 25 juni 2020, HF/Parlement, C-570/18 P, EU:C:2020:490, punt 58).
- 182 Opdat de betrokkene zijn standpunt op nuttige wijze kenbaar zou kunnen maken, moet hij het derhalve tijdig kunnen meedelen, zodat de Commissie er kennis van kan nemen en met de nodige aandacht zich een oordeel kan vormen over de relevantie ervan voor de inhoud van de vast te stellen handeling.
- 183 In het kader van op basis van de SAP-verordening vastgestelde vrijwaringsmaatregelen legt artikel 17 van de gedelegeerde verordening bepaalde modaliteiten vast voor de uitoefening van het recht van belanghebbenden om hun opmerkingen in te dienen, waardoor het uitwerking geeft aan hun recht om te worden gehoord. Dit artikel voorziet, in lid 1 ervan, in de verplichting voor de Commissie om de bijzonderheden te verstrekken betreffende de voornaamste feiten en overwegingen op grond waarvan zij haar besluiten vaststelt.
- 184 Een dergelijke verplichting geldt a fortiori voor deze voornaamste feiten en overwegingen zelf, temeer daar in artikel 17, leden 3 en 4, van de gedelegeerde verordening uitdrukkelijk sprake is van de bekendmaking van „feiten en overwegingen”.

- 185 Dit artikel bepaalt eveneens, in lid 3 ervan, dat de bekendmaking moet gebeuren zodra dit mogelijk is en in beginsel niet later dan 45 dagen voordat de Commissie een definitief besluit vaststelt. Hoe dan ook moet deze bekendmaking op een zodanig tijdstip plaatsvinden dat de partijen in de gelegenheid worden gesteld om hun opmerkingen in te dienen en de Commissie om deze te onderzoeken. Verder bepaalt dit artikel, in lid 4 ervan, dat de Commissie, indien zij voornemens is een later besluit vast te stellen op basis van andere feiten en overwegingen dan die welke eerder zijn meegedeeld, zij deze zo spoedig mogelijk bekend dient te maken.
- 186 De bewoordingen van artikel 17 van de gedelegeerde verordening bevatten geen enkele aanwijzing dat deze bekendmaking louter indicatief is. Zo verwijzen bepaalde taalversies van deze bepaling, zoals de Engelse en de Franse, waarin respectievelijk de werkwoorden *shall* en *doivent* of de onvoltooid tegenwoordige tijd worden gebruikt, uitdrukkelijk naar een verplichting voor de Commissie om de bijzonderheden die ten grondslag liggen aan de voornaamste feiten en overwegingen of de alternatieve feiten en overwegingen op grond waarvan zij haar besluiten vaststelt, binnen de gestelde termijnen mee te delen.
- 187 Het is in het licht van deze beginselen dat verzoekers' grieven betreffende de volgens hen door de Commissie niet verstrekte informatie moeten worden onderzocht. Daartoe besluit het Gerecht om de grieven te onderzoeken die betrekking hebben op de niet-bekendmaking van, ten eerste, de gegevens die ten grondslag liggen aan de verbruiks- en schade-indicatoren en, ten tweede, de analyse van de prijsonterschieding en de aanpassingen die daaraan zijn doorgevoerd naar aanleiding van de opmerkingen van de belanghebbenden over het algemeen informatiedocument.

Gegevens die ten grondslag liggen aan de verbruiks- en schade-indicatoren

- 188 In casu heeft de Commissie, via het algemeen informatiedocument, de belanghebbenden in kennis gesteld van de feiten en overwegingen die zij van essentieel belang achtte en op grond waarvan zij voornemens was om de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja tijdelijk opnieuw in te stellen, met inbegrip van de cijfers betreffende de verbruiks- en schade-indicatoren en de analyse van de trends die deze indicatoren zouden hebben vertoond, zoals blijkt uit de punten 11 tot en met 16 hierboven.
- 189 Het Gerecht herinnert eraan dat artikel 17 van de gedelegeerde verordening, zoals blijkt uit de punten 172 tot en met 186 hierboven, de mededelingsplicht van de Commissie niet afhankelijk stelt van de actieve deelname van de belanghebbenden aan de administratieve procedure. Bovendien worden de rechten van de verdediging, die de Commissie moet waarborgen in het kader van een onderzoek met het oog op de vaststelling van vrijwaringsmaatregelen op grond van de SAP-verordening, in de gedelegeerde verordening ten uitvoer gelegd door een uitgebreid systeem van procedurele waarborgen die er met name toe strekken dat de belanghebbenden naar behoren hun belangen kunnen verdedigen.
- 190 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 17, lid 1, van de gedelegeerde verordening de mededelingsplicht van de Commissie niet beperkt tot de voornaamste feiten en overwegingen op grond waarvan zij haar besluiten vaststelt, maar uitdrukkelijk verwijst naar de bijzonderheden die daaraan ten grondslag liggen.
- 191 De Commissie heeft erkend dat de verbruiks- en schade-indicatoren essentiële feiten zijn. De inlichtingen en gegevens die aan deze indicatoren ten grondslag liggen, zijn dus aan essentiële feiten en overwegingen ten grondslag liggende details die krachtens artikel 17 van de gedelegeerde verordening moesten worden meegedeeld aan verzoekers.

- 192 Wat om te beginnen de getallen voor de omrekening van halfwitte rijst in het equivalent van volwitte rijst betreft, blijkt uit voetnoot 5 van het algemeen informatiedocument dat de Commissie heeft aangegeven dat dit omrekeningsgetal is vastgesteld bij verordening (EG) nr. 1312/2008 van de Commissie van 19 december 2008 houdende vaststelling van de omrekeningsgetallen, de bewerkingskosten en de waarde van de bijproducten toevallend aan de verschillende verwerkingsstadia van rijst (PB 2008, L 344, blz. 56), en dat dit getal zowel op de ingevoerde als op de in de Unie geproduceerde hoeveelheden van toepassing was. Het getal voor de omrekening van halfwitte in volwitte rijst is vastgesteld in artikel 1, lid 3, van deze verordening. Verzoekers hadden derhalve toegang tot deze informatie. In dit verband is er geen sprake van enige schending van de rechten van de verdediging.
- 193 Wat vervolgens de gegevens betreft aan de hand waarvan de Commissie de cijfers heeft kunnen vaststellen over het verbruik in de Unie, over het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie en van het Koninkrijk Cambodja, over de evolutie van de invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en de prijzen daarvan, en over de productie, de voorraden en het door de bedrijfstak van de Unie voor de teelt van Indica-rijst gebruikte areaal, welke gegevens zijn vermeld in de overwegingen 19, 21, 24, 26, 33, 35, 36 en 38 van het algemeen informatiedocument en in de overwegingen 25, 27, 30, 32, 47, 49, 52 en 53 van de bestreden verordening, moet worden geconstateerd dat in die overwegingen alleen is aangegeven dat deze cijfers door de Commissie zijn vastgesteld op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens of Eurostat-gegevens.
- 194 Noch de betrokken Eurostat-gegevens, noch de van de lidstaten ontvangen gegevens blijken echter te zijn opgenomen in het dossier dat ter beschikking is gesteld aan verzoekers en de hyperlink in voetnoot 4 van het algemeen informatiedocument verwijst naar de algemene voorstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Unie, wat „graangewassen, oliehoudende planten, eiwitrijke gewassen en rijst” betreft, op de website van de Commissie.
- 195 De Commissie kan zich in dit verband niet beroepen op punt 372 van het arrest van 27 september 2006, Archer Daniels Midland/Commissie (T-329/01, EU:T:2006:268). Uit dat arrest blijkt immers dat het in die zaak aan de orde zijnde publiek toegankelijke werk bestond in een specifieke publicatie die uitdrukkelijk was vermeld in een voetnoot in de mededeling van punten van bezwaar. In het onderhavige geval daarentegen verwijst de hyperlink in voetnoot 4 van het algemeen informatiedocument niet rechtstreeks naar de door Eurostat ter beschikking gestelde gegevens en zijn noch deze gegevens, noch de van de lidstaten ontvangen gegevens op enige andere wijze aan verzoekers meegedeeld.
- 196 Gesteld al dat de Eurostat-statistieken publiek beschikbaar waren en dat verzoekers toegang tot de definitieve cijfers met betrekking tot de verbruiks- en schade-indicatoren in het algemeen informatiedocument hebben gehad, dan nog heeft de Commissie niet uitgelegd welke methode in voorkomend geval is gevolgd om de van de lidstaten ontvangen gegevens te combineren met de Eurostat-statistieken teneinde de definitieve gegevens vast te stellen in het algemeen informatiedocument en de bestreden verordening.
- 197 Bijgevolg heeft de Commissie artikel 17 van de gedelegeerde verordening geschonden door de informatie van Eurostat en de gegevens van de lidstaten die zij ten behoeve van het onderzoek en de berekening van de verbruiks- en schade-indicatoren had verkregen, niet tijdig aan de belanghebbenden mee te delen.

- 198 Ten slotte erkent de Commissie, met name wat de gegevens betreft die zijn gebruikt om de productie in de Unie te bepalen, dat zij slechts een gedeeltelijke berekening heeft bekendgemaakt, aangezien deze gegevens geen rekening hielden met de beginvoorraad of met het gebruik van de rijst als zaaigoed. Zij voegt hier echter aan toe dat deze berekening in overeenstemming was met de berekening van de balans en dat verzoekers ze hadden kunnen begrijpen op basis van de rijstbalans, waartoe zij toegang hadden.
- 199 Het is juist dat uit de bij verzoekers' processtukken gevoegde rijstbalansen blijkt dat de eindvoorraden die zijn vermeld in overweging 36 van het algemeen informatiedocument en die worden herhaald in overweging 52 van de bestreden verordening, overeenkomen met het verschil tussen, enerzijds, de som van de beginvoorraden, de bruikbare productie en de invoer en, anderzijds, die van het totale interne verbruik en de uitvoer. Deze boekhoudkundige formule maakt het weliswaar mogelijk de eindvoorraden te berekenen, maar zij is door de Commissie pas vermeld in haar processtukken voor het Gerecht. Die formule is daarentegen niet terug te vinden in het algemeen informatiedocument en de Commissie beweert ook niet dat zij haar tijdens de administratieve procedure aan verzoekers heeft meegedeeld.
- 200 Verder is het zo dat verzoekers weliswaar toegang hadden tot twee rijstbalansen met betrekking tot de onderzoeksperiode, maar dat de Commissie zich, zoals blijkt uit haar antwoorden op de vragen die het Gerecht in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft gesteld, heeft gebaseerd op een andere, van 2018 daterende balans, waarvan de cijfers het resultaat waren van een door de Commissie verrichte compilatie van gegevens en op bepaalde punten verschilden van de cijfers in de rijstbalansen waarover verzoekers beschikten. Die balans is tijdens de administratieve procedure niet meegedeeld aan verzoekers, net zomin als de gegevens waarop deze was gebaseerd en de door de Commissie voor het compileren van deze gegevens gebruikte methode.
- 201 De Commissie voert stellig aan dat in overweging 18 van het algemeen informatiedocument duidelijk is aangegeven dat de gegevens betreffende de verkoop van de producenten in de Unie zijn berekend op basis van de rijstbalansen, die worden opgesteld door de beginvoorraden en de bruikbare productie bij elkaar op te tellen en het zaaigoed, de uitvoer en de eindvoorraden daarvan af te trekken, en dat dit een „algemeen aanvaarde boekhoudkundige formule” is, maar het Gerecht merkt op dat in deze overweging is vermeld dat „[h]et verbruik van Indica-rijst in de Unie is vastgesteld op basis van door de Commissie bij de lidstaten verzamelde gegevens en door Eurostat ter beschikking gestelde invoerstatistieken”. Er wordt geenszins melding gemaakt van de omvang van de verkoop of van de door de Commissie gebruikte boekhoudkundige formule.
- 202 Ook over de berekeningsmethode die de Commissie heeft gebruikt voor de vaststelling van de definitieve cijfers over het verbruik in de Unie, die in overweging 19 van het algemeen informatiedocument zijn vermeld en in overweging 25 van de bestreden verordening worden herhaald, is niets terug te vinden in het algemeen informatiedocument.
- 203 Verzoekers beschikten dus niet over de aan de verbruiks- en schade-indicatoren ten grondslag liggende details, noch over de informatie die nodig was om de berekeningen van de Commissie dienaangaande te achterhalen doordat deze instelling niet had voldaan aan haar bekendmakingsverplichting in de zin van artikel 17 van de gedelegeerde verordening.
- 204 Het is echter niet uitgesloten dat verzoekers zich beter hadden kunnen verdedigen indien deze onregelmatigheden zich niet hadden voorgedaan.

- 205 Volgens de rechtspraak van het Hof kan de verzoekende partij weliswaar niet ertoe worden verplicht aan te tonen dat het besluit van de Commissie zonder de betrokken procedurele onregelmatigheid anders zou hebben geluid, maar alleen dat dit niet helemaal is uitgesloten op grond dat deze partij zich zonder deze onregelmatigheid beter had kunnen verdedigen. Niettemin kan een onregelmatigheid met betrekking tot de rechten van de verdediging alleen dan tot nietigverklaring van de betrokken handeling leiden wanneer de mogelijkheid bestaat dat de administratieve procedure door deze onregelmatigheid tot een ander resultaat heeft geleid, waardoor de rechten van de verdediging dus effectief zijn geschonden (zie in die zin 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, punten 78 en 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 206 Er is reeds geoordeeld dat aan dit vereiste is voldaan wanneer een verzoeker, doordat hij geen toegang heeft gehad tot de documenten die hem overeenkomstig de rechten van de verdediging hadden moeten worden meegedeeld, niet naar behoren zijn opmerkingen kenbaar heeft kunnen maken, waardoor hem een kans – hoe gering ook – is ontnomen om zich beter te verdedigen (zie in die zin arrest van 16 januari 2019, Commissie/United Parcel Service, C-265/17 P, EU:C:2019:23, punt 56).
- 207 In een dergelijk geval heeft het niet meedelen van stukken van het dossier waarop de administratie of een instelling van de Unie zich heeft gebaseerd, in het licht van de bescherming van de rechten van de verdediging, onvermijdelijk gevolgen voor de rechtmatigheid van de aan het einde van een procedure vastgestelde handelingen die nadelig kunnen zijn voor de verzoekende partij (zie in die zin arresten van 4 april 2019, OZ/EIB, C-558/17 P, EU:C:2019:289, punt 78, en 25 juni 2020, HF/Parlement, C-570/18 P, EU:C:2020:490, punt 73).
- 208 In de specifieke omstandigheden van het onderhavige geval bracht het feit dat verzoekers geen toegang hadden tot de berekening van de verbruiksgegevens en tot de indicatoren van ernstige moeilijkheden dan ook mee dat zij werden beperkt in hun mogelijkheden om relevante opmerkingen in te dienen. Het feit dat zij in casu niet over bepaalde informatie betreffende de berekeningsmethode beschikten, is een relevant gegeven bij de beoordeling van de vraag of de procedure een andere uitkomst had kunnen hebben indien de Commissie deze berekeningen had bekendgemaakt.
- 209 Wanneer verzoekers over alle informatie met betrekking tot de verbruiks- en schade-indicatoren en over de gedetailleerde berekeningen van de Commissie beschikken, en niet alleen over de gegevens die voor deze berekeningen zijn gebruikt, kunnen zij in de regel opmerkingen indienen die nuttiger zijn voor hun verdediging. Zij kunnen dan precies nagaan hoe de Commissie deze gegevens heeft gebruikt en de vergelijking maken met hun eigen berekeningen, waardoor zij eventuele vergissingen van de Commissie kunnen vaststellen die anders niet konden worden opgespoord (zie naar analogie arresten van 30 juni 2016, Jinan Meide Casting/Raad, T-424/13, EU:T:2016:378, punt 208, en 1 juni 2017, Changmao Biochemical Engineering/Raad, T-442/12, EU:T:2017:372, punt 156).
- 210 Zoals blijkt uit de punten 196 en 199 tot en met 202 hierboven, zou het verkrijgen van de gegevens en de berekeningsmethoden die ten grondslag liggen aan de verbruiks- en schade-indicatoren, voor verzoekers een aanzienlijke informatiewinst hebben opgeleverd, waardoor zij, gelet op de omstandigheden van de zaak, opmerkingen hadden kunnen indienen die pertinentier waren dan die welke zij reeds, met name naar aanleiding van de mededeling van het algemeen informatiedocument, hadden ingediend.

211 Het is dan ook niet onmogelijk dat de administratieve procedure door deze onregelmatigheid tot een ander resultaat heeft geleid, waardoor verzoekers' rechten van verdediging aldus daadwerkelijk zijn geschonden.

Analyse van de prijsonderbieding en verrichte aanpassingen

212 Uit de overwegingen 33 tot en met 42 van de bestreden verordening blijkt dat de analyse van de prijsonderbieding en de door de Commissie doorgevoerde aanpassingen essentiële elementen zijn van de berekening van de prijsonderbieding. De Commissie heeft in haar processtukken overigens aangegeven dat prijsonderbieding een van de elementen was die tot de conclusie hadden geleid dat er sprake was van ernstige moeilijkheden voor de bedrijfstak van de Unie. Ter terechtzitting heeft zij ook bevestigd dat zij zich op de analyse van de prijsonderbieding had gebaseerd om te concluderen dat er een oorzakelijk verband bestond tussen de door de bedrijfstak van de Unie ondervonden ernstige moeilijkheden en de invoer van half- of volwitte Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja.

213 Wat in de eerste plaats de analyse van de prijsonderbieding betreft, moet worden opgemerkt dat de Commissie in het algemeen informatiedocument de prijzen van de invoer uit Cambodja en de eenheidsprijzen van de in de steekproef opgenomen rijstverwerkers in de Unie heeft vermeld.

214 Uit de elementen van het dossier blijkt dat verzoekers de strekking van deze informatie juist hebben begrepen en hun eigen berekeningen hebben kunnen maken met betrekking tot de prijsonderbiedingsmarge van 22 %. Het feit dat verzoekers niet in kennis zijn gesteld van de berekening van de prijsonderbiedingsmarge zoals meegedeeld in het algemeen informatiedocument, heeft hun dus niet de mogelijkheid ontnomen om bepaalde relevante opmerkingen in te dienen.

215 Zoals blijkt uit de punten 194 tot en met 196 hierboven heeft de Commissie echter, in strijd met haar bekendmakingsverplichting in de zin van artikel 17 van de gedelegeerde verordening, de Eurostat-gegevens niet meegedeeld, met inbegrip van de gegevens aan de hand waarvan zij de prijsontwikkeling van de invoer uit Cambodja had vastgesteld.

216 Wat de cijfers voor de ontwikkeling van de prijzen in de Unie betreft, blijkt uit overweging 39 van het algemeen informatiedocument en uit overweging 54 van de bestreden verordening dat deze zijn vastgesteld op basis van de antwoorden die de in de steekproef opgenomen verwerkers in de Unie hadden gegeven op de vragenlijsten. Hoewel uit het dossier blijkt dat verzoekers toegang hadden tot deze antwoorden, moet worden opgemerkt dat de gedeelten die betrekking hebben op de prijzen als vertrouwelijk zijn aangemerkt. Zoals verzoekers terecht opmerken, zijn de geaggregeerde gegevens van de verwerkers in de Unie niet vertrouwelijk en zijn zij vermeld in overweging 39 van het algemeen informatiedocument, evenals in overweging 54 van de bestreden verordening. Verzoekers stellen evenwel niet dat de individuele gegevens van de verwerkers aan hen hadden moeten worden meegedeeld, zodat zij zich in dit verband niet op een schending van hun rechten van verdediging kunnen beroepen.

217 Wat in de tweede plaats de aanpassingen aan de analyse van de prijsonderbieding betreft, moet worden opgemerkt dat deze voor het eerst zijn vermeld in de bestreden verordening. Verder blijkt uit de overwegingen 34 tot en met 37 van deze verordening dat de Commissie die aanpassingen heeft vastgesteld om te reageren op de opmerkingen van belanghebbenden, waaronder het Koninkrijk Cambodja, naar aanleiding van de bekendmaking van het algemeen informatiedocument, en om een billijke vergelijking te waarborgen.

- 218 De aanpassingen aan de analyse van de prijsonderbieding zijn derhalve niet alleen essentiële feiten en overwegingen op grond waarvan de Commissie heeft besloten de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja tijdelijk opnieuw in te stellen, maar zij hebben ook geleid tot een wijziging van de onderbiedingsmarges en van de eindconclusies die eerder in het algemeen informatiedocument aan de belanghebbenden waren meegedeeld.
- 219 De aanpassingen hebben dus wijzigingen teweeggebracht in de tendensen waarop de schadebeoordeling was gebaseerd, aangezien de Commissie, naast de algemene onderbiedingsmarge van 22 % die reeds in het algemeen informatiedocument was opgenomen, in de bestreden verordening een nieuwe marge van 13 % voor de verkoop in bulk en 14 % voor de verkoop in verpakkingen heeft vermeld.
- 220 Krachtens artikel 17, lid 4, van de gedelegeerde verordening en gelet op verzoekers' recht om te worden gehoord, was de Commissie, aangezien haar besluit was gebaseerd op andere feiten en overwegingen dan die welke eerder waren meegedeeld, verplicht verzoekers zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van de aanpassingen aan de analyse van de prijsonderbieding en, a fortiori, van de analyse van de prijsonderbieding na aanpassing. De Commissie geeft echter toe dat zij verzoekers geen informatie heeft verstrekt op basis waarvan zij vóór de vaststelling van de bestreden verordening kennis van die aanpassingen en van die analyse na aanpassing konden nemen en hun standpunt daarover kenbaar konden maken.
- 221 Uiteraard moet bij de bekendmaking van informatie, zoals in punt 141 hierboven is vermeld, de bescherming van vertrouwelijke informatie worden verzekerd. De Commissie heeft echter noch tijdens de administratieve procedure, noch in de bestreden verordening op enige wijze aangevoerd dat het om vertrouwelijke gegevens ging waartoe zij verzoekers geen toegang kon verlenen.
- 222 Zij heeft zich uitsluitend beroepen op het vertrouwelijke karakter van het bewijsmateriaal dat de aanpassing van de prijzen van de Unie in de fase van het verweerschrift rechtvaardigde. Hoe dan ook blijkt uit punt 145 hierboven dat de Commissie zich niet met recht kon beroepen op de vertrouwelijkheid van alle informatie op grond waarvan was geconcludeerd tot een aanpassing van de vervoerskosten in de Unie voor een uniform bedrag van 49 EUR per ton.
- 223 Bovendien, waar de mededeling van gegevens overeenkomstig artikel 17, lid 3, van de gedelegeerde verordening met inachtneming van de bescherming van vertrouwelijke informatie dient te geschieden, mogen de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming hierdoor echter niet hun wezenlijke inhoud verliezen (zie in die zin arrest van 20 maart 1985, *Timex/Raad en Commissie*, 264/82, EU:C:1985:119, punt 29).
- 224 Overigens bepaalt artikel 38, lid 5, van de SAP-verordening in wezen dat de leden 1 tot en met 4 van dit artikel, die betrekking hebben op het gebruik van informatie, met inbegrip van die informatie waarvoor een verzoek om vertrouwelijke behandeling is ingediend, de Commissie niet beletten algemene informatie te vermelden en in het bijzonder te verwijzen naar de motivering van de op grond van deze verordening genomen besluiten, met inachtneming evenwel van het rechtmatige belang dat de betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen erbij hebben dat hun zakengeheimen niet worden bekendgemaakt.

- 225 Volgens de rechtspraak moet de vraag of de door de Commissie verstrekte informatie toereikend was, worden beoordeeld aan de hand van de mate van specificiteit van de gevraagde informatie (zie naar analogie arresten van 18 december 1997, Ajinomoto en NutraSweet/Raad, T-159/94 en T-160/94, EU:T:1997:209, punt 93, en 1 juni 2017, Changmao Biochemical Engineering/Raad, T-442/12, EU:T:2017:372, punt 143).
- 226 In dit verband moet de Commissie trachten om, voor zover de eerbiediging van het zakengeheim dit toestaat, de belanghebbenden de voor de behartiging van hun belangen dienstige informatie te verstrekken in een door haar, eventueel ambtshalve, te bepalen passende vorm (zie naar analogie arresten van 20 maart 1985, Timex/Raad en Commissie, 264/82, EU:C:1985:119, punt 30, en 1 juni 2017, Changmao Biochemical Engineering/Raad, T-442/12, EU:T:2017:372, punt 141).
- 227 In de onderhavige zaak wordt niet betwist dat de Commissie tijdens de administratieve procedure geen informatie heeft verstrekt over de aanpassing van de prijzen van de Unie.
- 228 Hetzelfde geldt voor de aanpassing van de invoerprijzen en de aanpassing die tot doel heeft rekening te houden met de verschillen in handelsstadium en de prijzen van in bulk verkochte volwitte rijst te kunnen vergelijken met die van in verpakkingen verkochte rijst, waarvan de bestreden verordening plots gewaagde, zonder dat de Commissie informatie heeft verstrekt over de uitgevoerde berekeningen en over de gegevens die zijn gebruikt om deze aanpassingen door te voeren. Bovendien vermeldt de bestreden verordening geen geldige rechtvaardigingsgrond voor een eventuele weigering om deze informatie bekend te maken.
- 229 Aangezien de aanpassingen aan de analyse van de prijsontersbieding essentiële feiten en overwegingen vormen op basis waarvan de Commissie het besluit heeft genomen om de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja opnieuw in te stellen, was deze instelling verplicht deze aanpassingen en de eraan ten grondslag liggende bijzonderheden aan verzoekers mee te delen. Bijgevolg zijn artikel 17 van de gedelegeerde verordening en verzoekers' recht om te worden gehoord geschonden.
- 230 Zoals blijkt uit de in de punten 205 tot en met 207 hierboven aangehaalde rechtspraak, kan een schending van de rechten van de verdediging leiden tot de nietigverklaring van een aan het einde van een procedure vastgesteld besluit wanneer de mogelijkheid bestaat dat de administratieve procedure door deze onregelmatigheid tot een ander resultaat heeft geleid en door deze onregelmatigheid aan verzoekers een kans is ontnomen – hoe gering deze ook zij – om zich beter te verdedigen.
- 231 In de onderhavige zaak hebben verzoekers tijdens de onderzoeksprocedure op basis van de informatie waarover zij reeds beschikten een aantal opmerkingen ingediend waarvan sommige tot een wijziging van de berekening van de prijsontersbiedingsmarge hebben geleid.
- 232 Uit de overwegingen 34 en 35 van de bestreden verordening blijkt namelijk dat het Koninkrijk Cambodja is opgekomen tegen de methode die de Commissie had gebruikt voor de berekening van de in het algemeen informatiedocument vermelde prijsontersbiedingsmarge en dat het heeft aangevoerd dat de invoerprijzen moesten worden aangepast door de kosten na invoer in aanmerking te nemen. In antwoord op deze opmerkingen heeft de Commissie besloten haar berekeningen te herzien teneinde niet alleen de relevante kosten na invoer maar ook de betrokken vervoerskosten in de Unie in aanmerking te nemen, alsmede de verschillen in handelsstadium die van invloed waren op de vergelijkbaarheid van de prijzen, zoals reeds is vermeld in de punten 119, 120 en 126 hierboven.

- 233 Bovendien hebben verzoekers, zoals zij ter terechtzitting zelf hebben verklaard, in hun opmerkingen naar aanleiding van de antwoorden van de Commissie op de vragen die het Gerecht had gesteld in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang, en met name in antwoord op de tabel van de Commissie met een becijferde raming van het verbruik van Indica- en Japonica-rijst in de Unie voor de jaren 1993 en 1994, een tabel overgelegd voor de jaren 1995 en 1996, waaruit verschillende consumptiepatronen bleken, met name voor Italië en Portugal.
- 234 Het is dan ook duidelijk dat verzoekers zich beter hadden kunnen verdedigen indien de procedurele onregelmatigheden met betrekking tot de niet-bekendmaking van de gegevens die ten grondslag lagen aan de analyse van de prijsontersbieding en de litigieuze aanpassingen, niet hadden plaatsgevonden, en dat niet kan worden uitgesloten dat hun argumenten ter zake de inhoud van de beschikking van de Commissie hadden kunnen beïnvloeden, met name gelet op het feit dat deze laatste haar standpunt en de berekening van de prijsontersbieding reeds had gewijzigd naar aanleiding van de opmerkingen die de belanghebbenden haar na de openbaarmaking van het algemeen informatiedocument hadden doen toekomen (zie in die zin arrest van 1 oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Raad, C-141/08 P, EU:C:2009:598, punt 92).
- 235 Aangezien een billijke vergelijking, dat wil zeggen een vergelijking in hetzelfde handelsstadium, tussen de invoerprijs en de prijs van de bedrijfstak van de Unie een voorwaarde is voor de rechtmatigheid van de berekening van de prijsontersbieding op basis waarvan het bestaan van ernstige moeilijkheden is vastgesteld, kan bovendien niet worden geoordeeld dat verzoekers in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunt op nuttige wijze kenbaar te maken in een situatie waarin hun geen enkel bewijs van dat billijke karakter is meegedeeld (zie naar analogie arrest van 17 februari 2011, Zhejiang Xinshiji Foods en Hubei Xinshiji Foods/Raad, T-122/09, niet gepubliceerd, EU:T:2011:46, punt 85).
- 236 Zoals verzoekers ter terechtzitting in wezen hebben opgemerkt, is het feit dat zij in het onderhavige geval niet over informatie betreffende de aanpassingen en de berekening van de prijsontersbiedingsmarges beschikten, een relevant gegeven bij de beoordeling van de vraag of de procedure een andere uitkomst had kunnen hebben indien de Commissie deze informatie had bekendgemaakt. Verzoekers hadden op de datum van vaststelling van de bestreden verordening immers slechts algemene kennis van de berekening van de prijsontersbiedingsmarge van 22 %. Vóór die datum wisten zij met name niet dat de invoerprijzen en de prijzen van de bedrijfstak van de Unie door de Commissie waren aangepast. Geen enkel gegeven van de hun tijdens de administratieve procedure verstrekte inlichtingen had betrekking op de vraag hoe de berekening van de prijsontersbieding was herzien om te komen tot een prijsontersbieding van 13 % voor de verkoop in bulk en 14 % voor de verkoop in verpakkingen, noch op de redenen voor de keuze van een aanpassing van de invoer die op 2 % van de invoerprijs was geraamd en een aanpassing van de prijzen van de bedrijfstak van de Unie met een uniform bedrag van 49 EUR per ton.
- 237 Indien verzoekers echter in het bezit waren geweest van de analyse van de prijsontersbieding en de aanpassingen daarvan, alsmede van de berekening van de prijsontersbiedingsmarges, hadden zij op zijn minst opmerkingen kunnen maken over de resultaten waartoe de Commissie was gekomen. Zo nodig hadden verzoekers deze resultaten dan met hun eigen resultaten kunnen vergelijken. Daardoor hadden zij in voorkomend geval de door de Commissie gebruikte methode nauwkeuriger kunnen bestrijden en hadden zij meer kans gehad dat hun grieven door de Commissie in aanmerking werden genomen.

- 238 Het verkrijgen van informatie over de aanpassingen en de berekening van de nieuwe prijsonderbiedingsmarges en over de gedetailleerde berekeningen van de Commissie zou voor verzoekers dus duidelijk een aanzienlijke informatiewinst hebben opgeleverd waardoor zij, rekening houdend met de omstandigheden van de zaak, meer gerichte opmerkingen hadden kunnen indienen dan die welke het Koninkrijk Cambodja reeds had ingediend.
- 239 Het kan dus niet worden uitgesloten dat indien verzoekers over de berekening van de prijsonderbiedingsmarges hadden beschikt, zij deze informatie nuttig hadden kunnen gebruiken om hun rechten van verdediging uit te oefenen.
- 240 Verzoekers beroepen zich derhalve terecht op de schending van hun rechten van verdediging en van artikel 17 van de gedelegeerde verordening, waarbij de administratieve procedure mogelijk tot een ander resultaat had kunnen leiden, zodat hun rechten van verdediging daadwerkelijk zijn geschonden.
- 241 Bij het onderzoek naar de schending van de rechten van de verdediging kan geen rekening worden gehouden met het door de Commissie aangevoerde feit dat verzoekers haar na de bekendmaking van het algemeen informatiedocument hadden kunnen verzoeken om de kosten na invoer in aanmerking te nemen. Een dergelijke omstandigheid heeft in voorkomend geval immers geen impact op de beoordeling van de vraag of inbreuk is gemaakt op de rechten van de verdediging. Voor de eerbiediging van de rechten van de verdediging is het van belang dat de betrokkene kennis kan nemen van de bijzonderheden die ten grondslag liggen aan de voornaamste feiten en overwegingen op grond waarvan de Commissie besluit om de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief opnieuw in te voeren. Om dezelfde redenen is het bewijs dat de vergelijking tussen de invoerprijs en de prijs van de bedrijfstak van de Unie in hetzelfde handelsstadium is gemaakt, van cruciaal belang voor de daadwerkelijke uitoefening van de rechten van de verdediging (zie naar analogie arrest van 17 februari 2011, Zhejiang Xinshiji Foods en Hubei Xinshiji Foods/Raad, T-122/09, niet gepubliceerd, EU:T:2011:46, punten 90 en 91).
- 242 Het feit dat de in het stadium van de bestreden verordening doorgevoerde aanpassingen gunstig waren voor verzoekers – de prijsonderbieding werd immers teruggebracht van 22 % tot 13 % voor de verkoop in bulk en tot 14 % voor de verkoop in verpakkingen – doet dus niet ter zake.
- 243 Bijgevolg dienen verzoekers' grieven inzake schending van hun rechten van verdediging en van artikel 17 van de gedelegeerde verordening te worden aanvaard.
- 244 Gelet op een en ander moet de bestreden verordening nietig worden verklaard.

Kosten

- 245 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig verzoekers' vordering te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van verzoekers.
- 246 Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Krachtens artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht bepalen dat een andere interveniënt dan de in de lid 1 bedoelde, zijn eigen kosten zal dragen.

247 De Italiaanse Republiek en Ente Nazionale Risi worden derhalve verwezen in hun eigen kosten.

HET GERECHT (Vijfde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Uitvoeringsverordening (EU) 2019/67 van de Commissie van 16 januari 2019 tot instelling van vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van Indica-rijst van oorsprong uit Cambodja en Myanmar wordt nietig verklaard.**
- 2) De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van het Koninkrijk Cambodja en de Cambodia Rice Federation (CRF).**
- 3) De Italiaanse Republiek en Ente Nazionale Risi dragen hun eigen kosten.**

Papasavvas

Spielmann

Öberg

Mastroianni

Norkus

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 november 2022.

ondertekeningen