URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
29. Mai 1997 *

In der Rechtssache C-26/96

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EG-Vertrag vom Finanzgericht Hamburg (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Rotexchemie International Handels GmbH & Co.

gegen

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1531/88 des Rates vom 31. Mai 1988 zur Erhebung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Kaliumpermanganat mit Ursprung in der Volksrepublik China und zur endgültigen Vereinnahmung des auf diese Einfuhren erhobenen vorläufigen Antidumpingzolls (ABl. L 138, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida sowie der Richter L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet (Berichterstatter) und P. Jann,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Rotexchemie International Handels GmbH & Co., vertreten durch Rechtsanwalt Ulrich Eggers, Hamburg,

— der spanischen Regierung, vertreten durch Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Dienststelle für Gemeinschaftsrechtsstreitigkeiten, als Bevollmächtigte,

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch Yves Crétien, Rechtsberater, und Antonio Tanca, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Beistand: Rechtsanwälte Hans-Jürgen Rabe und Georg M. Berrisch, Hamburg,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Nicholas Khan, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwälte Hans-Jürgen Rabe und Georg M. Berrisch, Hamburg,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Rotexchemie International Handels GmbH & Co., vertreten durch Rechtsanwalt Ulrich Eggers, der spanischen Regierung, vertreten durch Abogado del Estado Santiago Ortiz Vaamonde, als Bevollmächtigten, des Rates, vertreten durch Antonio Tanca, Beistand: Rechtsanwalt Georg M. Berrisch, und der Kommission, vertreten durch Nicholas Khan, Beistand: Rechtsanwalt Georg M. Berrisch, in der Sitzung vom 6. Februar 1997,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. März 1997,

folgendes

Urteil

1 Das Finanzgericht Hamburg hat mit Beschluß vom 10. Januar 1996, beim Gerichtshof eingegangen am 30. Januar 1996, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag eine Frage nach der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1531/88 des Rates vom 31. Mai 1988 zur Erhebung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Kaliumpermanganat mit Ursprung in der Volksrepublik China und zur endgültigen Vereinnahmung des auf diese Einfuhren erhobenen vorläufigen Antidumpingzolls (ABl. L 138, S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen der Rotexchemie International Handels GmbH & Co. (im folgenden: Rotexchemie) und dem Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (im folgenden: Hauptzollamt) über die endgültigen Antidumpingzölle, mit denen das Hauptzollamt die Einfuhren von Kaliumpermanganat aus China belegt hat.

3 In der Zeit vom 21. Juli 1988 bis 31. Oktober 1989 meldete Rotexchemie hauptsächlich beim Hauptzollamt 667 t angeblich aus Taiwan stammendes Kaliumpermanganat der Tarifposition 2841 60 00 0100 der Kombinierten Nomenklatur zur Abfertigung zum freien Verkehr an. Bei der Abfertigung entrichtete die Firma Zoll zum Satz von 6,9 %. Nachdem die Zollbehörden aufgrund von Ermittlungen festgestellt hatten, daß das fragliche Erzeugnis aus der Volksrepublik China stammte, forderte das Hauptzollamt mit Steueränderungsbescheid gemäß der Verordnung Nr. 1531/88 von der Firma Antidumpingzoll in Höhe von 1 495 170 DM nach.

4 Nach erfolglos erhobenem Einspruch gegen den Steueränderungsbescheid erhob Rotexchemie Klage gegen die den Einspruch zurückweisende Entscheidung des Hauptzollamts. Mit ihrer Klage bestreitet Rotexchemie nicht mehr, daß das Kaliumpermanganat aus der Volksrepublik China stammte; sie bestreitet jedoch im Hinblick auf höherrangige Normen des Gemeinschaftsrechts die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1531/88 und führt dafür vier Gründe an.

5 In diesem Zusammenhang hat das nationale Gericht dem Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, ob die Verordnung Nr. 1531/88 gültig ist.

6 Aus dem Vorlagebeschluß geht hervor, daß die Zweifel des nationalen Gerichts an der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1531/88 auf dem von der Klägerin des Ausgangsverfahrens angeführten ersten Ungültigkeitsgrund beruhen. Das Gericht fragt sich, ob die Auswahl der Vereinigten Staaten von Amerika als Vergleichsland nicht einen Verstoß gegen Artikel 2 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 2176/84 des Rates vom 23. Juli 1984 über den Schutz gegen gedumpte oder subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern (ABl. L 201, S. 1; im folgenden: Grundverordnung) darstellt. Für die Auswahl des Vergleichslandes komme es nämlich insbesondere darauf an, ob die Preise in diesem Land das Ergebnis marktwirtschaftlicher Kräfte seien; auf dem amerikanischen Markt für Kaliumpermanganat gebe es aber nur einen Hersteller, der keiner Konkurrenz ausgesetzt sei. So belegten die Vereinigten Staaten von Amerika die Einfuhren aus China, die nicht unerheblich seien, mit einem Antidumpingzoll, der höher sei als der von der Gemeinschaft festgelegte und bei dem man nicht ausschließen könne, daß er die betreffende Dumpingspanne übersteige.

7 Sollte sich bestätigen, so führt das vorlegende Gericht weiter aus, daß die Vereinigten Staaten von Amerika auch auf Einfuhren von Kaliumpermanganat aus Spanien Antidumpingzoll erheben, so wäre dieser Zoll nicht gerechtfertigt, der nur den amerikanischen Hersteller schützen solle. Im übrigen seien die Preise dieses Herstellers höher als die des einzigen Herstellers in der Gemeinschaft. Schließlich ist das vorlegende Gericht nicht von den Gründen überzeugt, die die Gemeinschaftsorgane veranlaßt hätten, nicht Indien oder Brasilien alternativ als Vergleichsland zu wählen.

8 Artikel 2 Absatz 5 Buchstabe a der Grundverordnung lautet:

„Im Falle von Einfuhren aus Ländern ohne Marktwirtschaft ... wird der Normalwert auf angemessene und nicht unvertretbare Weise auf einer der folgenden Grundlagen bestimmt:

a) der Preise, zu denen die gleichartige Ware eines Drittlandes mit Marktwirtschaft

i) zum Verbrauch auf dem Inlandsmarkt dieses Landes oder

ii) an andere Länder einschließlich der Gemeinschaft tatsächlich verkauft wird ...“

9 Artikel 2 Absatz 5 der Grundverordnung bezweckt, die Berücksichtigung der in Ländern ohne Marktwirtschaft geltenden Preise und Kosten zu verhindern, da diese Parameter dort normalerweise nicht das Ergebnis der auf den Markt einwirkenden Kräfte sind (vgl. Urteile vom 11. Juli 1990 in den verbundenen Rechtssachen C-305/86 und C-160/87, Neotype Techmashexport/Kommission und Rat, Slg. 1990, I-2945, Randnr. 26, und vom 22. Oktober 1991 in der Rechtssache C-16/90, Nölle, Slg. 1991, I-5163, Randnr. 10).

10 Die Auswahl des Vergleichslandes fällt in den Ermessensspielraum, über den die Organe bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte verfügen.

11 Die Ausübung dieses Ermessens ist jedoch nicht der gerichtlichen Kontrolle entzogen. Nach ständiger Rechtsprechung stellt nämlich der Gerichtshof im Rahmen dieser Kontrolle fest, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten worden sind, ob der Sachverhalt, der der umstrittenen Auswahl zugrunde gelegt wurde, zutreffend festgestellt worden ist und ob keine offensichtlich fehlerhafte Würdigung dieses Sachverhalts und kein Ermessensmißbrauch vorliegen (vgl. Urteile vom 7. Mai 1987 in der Rechtssache 240/84 Toyo/Rat, Slg. 1987, 1809, Randnr. 19, in der Rechtssache 258/84, Nippon Seiko/Rat, Slg. 1987, 1923, Randnr. 21, und Nölle, a. a. O., Randnr. 12).

12 Was insbesondere die Wahl des Vergleichslandes angeht, so ist zu prüfen, ob die Organe bei der Ermittlung der Geeignetheit des ausgewählten Landes wesentliche Umstände außer acht gelassen haben und ob der Akteninhalt so sorgfältig geprüft worden ist, daß davon ausgegangen werden kann, daß der Normalwert auf angemessene und nicht unvertretbare Weise bestimmt worden ist (Urteil Nölle, a. a. O., Randnr. 13).

13 Rotexchemie schließt sich den Zweifeln an, die das vorlegende Gericht insoweit geäußert hat, und macht geltend, daß der Normalwert nicht im Einklang mit dieser Rechtsprechung bestimmt worden sei, da die Preise in den Vereinigten Staaten von Amerika nicht nach marktwirtschaftlichen Regeln zustande gekommen seien. Es gebe auf dem amerikanischen Markt für Kaliumpermanganat nämlich nur einen Hersteller, der gegenüber ausländischer Konkurrenz durch Antidumpingzölle geschützt sei.

14 Der Rat und die Kommission sind demgegenüber der Meinung, es sei unerheblich, daß nur ein Hersteller vorhanden sei, da dort keine Preiskontrolle bestehe und wegen Einfuhren aus Drittländern eine ausreichende Konkurrenz herrsche. Die Erhebung von Antidumpingzöllen auf die Einfuhren aus China und Spanien stelle diese Schlußfolgerung nicht in Frage, da nichts die Annahme zulasse, daß mit den betreffenden Zöllen kein Dumpingschaden abgewehrt, sondern nur die Stellung des amerikanischen Herstellers gestützt werden solle. Die beiden Organe machen außerdem geltend, die Kommission habe nachgewiesen, daß der amerikanische Hersteller aufgrund der von ihm praktizierten Preise, die in Wirklichkeit unter denen des Herstellers in der Gemeinschaft lägen, einen angemessenen und nicht übermäßigen Gewinn erzielen könne.

15 Die bloße Tatsache, daß es im Vergleichsland nur einen Hersteller gibt, schließt an sich nicht aus, daß die dortigen Preise das Ergebnis eines echten Wettbewerbs sind, da sich bei fehlender Preiskontrolle ein solcher Wettbewerb ebensogut daraus ergeben kann, daß nennenswerte Einfuhren aus anderen Ländern erfolgen. Aus der Begründungserwägung 11 der Verordnung Nr. 1531/88 geht jedoch hervor, und dies ist nicht bestritten worden, daß der amerikanische Markt für Kaliumpermanganat bedeutende Einfuhren aus Drittländern verzeichnet.

16 Ebensowenig kann die Auswahl eines Drittlandes mit Marktwirtschaft allein deshalb in Frage gestellt werden, weil das ausgewählte Land auf die Einfuhren aus bestimmten Drittländern Antidumpingzölle erhebt. Es ist daran zu erinnern, daß nach Artikel VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, auf den die zweite Begründungserwägung der Grundverordnung verweist, ein Dumping zu verurteilen ist, wenn es eine bedeutende Schädigung eines Wirtschaftszweigs des Einfuhrlandes verursacht oder zu verursachen droht. Die Erhebung von Antidumpingzöllen dient somit nicht dazu, den Markt des Einfuhrlandes vor jeder Konkurrenz von außen zu schützen, sondern sie soll einen lauteren, normalen Wettbewerb zwischen den betroffenen einheimischen und ausländischen Herstellern wiederherstellen. Aus dem bloßen Umstand, daß das Vergleichsland auf die Einfuhren aus bestimmten Drittländern Antidumpingzölle erhebt, kann also nicht geschlossen werden, daß die in diesem Land praktizierten Preise nicht mehr das Ergebnis eines echten Wettbewerbs sind.

17 Das vorlegende Gericht hat allerdings die Vermutung geäußert, daß die von den Vereinigten Staaten von Amerika auf die Einfuhren von Kaliumpermanganat aus China und Spanien erhobenen Antidumpingzölle weniger dazu dienen sollten, eine Schädigung zu vermeiden, als vielmehr dazu, die Stellung des amerikanischen Herstellers auf seinem einheimischen Markt zu schützen.

18 Der Rat und die Kommission haben dagegen vorgetragen, daß es für eine solche Vermutung keinerlei Anhaltspunkt gebe, es sei denn, im vorliegenden Verfahren trete ein Umstand zutage, der diese Feststellung in Frage stellen könne. Aus den Angaben dieser Organe und der spanischen Regierung geht außerdem hervor, daß die für Einfuhren aus Spanien festgesetzten Antidumpingzölle 1987 nicht erhoben worden sind und daß ihr Betrag in den Folgejahren spürbar gesenkt wurde. Schließlich widerspricht die Vermutung des vorlegenden Gerichts der Begründungserwägung 11 der Verordnung Nr. 1531/88, wonach die von dem amerikanischen Hersteller praktizierten Preise diesem einen angemessenen und nicht übermäßigen Gewinn ermöglichen.

19 Das vorlegende Gericht ist auch nicht von den Gründen überzeugt, die die Gemeinschaftsorgane veranlaßt haben, nicht Indien oder Brasilien alternativ als Vergleichsland zu wählen. Verschiedene Antidumpingverordnungen, die vor oder nach der Verordnung Nr. 1531/88 für das gleiche Erzeugnis erlassen worden seien,

ließen nämlich erkennen, daß Indien deshalb nicht ausgewählt worden sei, weil seine Preise wesentlich höher gewesen seien als die der Vereinigten Staaten von Amerika, ohne daß jedoch die Kommission oder der Rat entsprechende Überprüfungen vorgenommen hätte. Außerdem hätten sie den geringen Umfang der indischen Produktion berücksichtigt, obwohl dieser Umstand nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes für die Auswahl des Vergleichslandes nicht entscheidend sei. Schließlich ließen sich nicht die Gründe ermitteln, aus denen Brasilien beim Erlaß der Verordnung Nr. 1531/88 außer Betracht geblieben sei.

20 Der Rat und die Kommission weisen darauf hin, daß die Vereinigten Staaten von Amerika bereits bei einem früheren Verfahren, das 1986 für das gleiche Erzeugnis stattgefunden habe, als Vergleichsland ausgewählt worden seien und daß die erneute Berücksichtigung dieses Landes in dem Verfahren, das zum Erlaß der Verordnung Nr. 1531/88 geführt habe, im Einvernehmen mit der Gemeinschaftsindustrie erfolgt sei, ohne daß der von der Verordnung speziell betroffene chinesische Ausführer oder irgendein Einführer der Gemeinschaft dagegen Einwände erhoben hätte. Unter diesen Umständen hätten sie nicht prüfen müssen, ob es ein geeigneteres Vergleichsland gegeben habe, und insbesondere auch nicht, ob ihre Informationen über Indien noch zutreffend gewesen seien. Sie erinnern insoweit daran, daß nach den Auskünften, die sie in dem früheren Verfahren erhalten hätten, Indien zwar das einzige weitere Marktwirtschaftsland gewesen sei, das Kaliumpermanganat hergestellt habe, daß dort jedoch handwerkliche Herstellungsmethoden geherrscht hätten, die Gesamtherstellungskapazität sehr eingeschränkt gewesen sei und die Preise tatsächlich über den auf dem amerikanischen Markt praktizierten gelegen hätten. Schließlich machen der Rat und die Kommission geltend, daß sie zwar 1994 von der Existenz einer Produktionsstätte für Kaliumpermanganat in Brasilien erfahren hätten, daß sich jedoch herausgestellt habe, daß diese Anlage in jenem Jahr noch nicht produziert habe.

21 Der Rat und die Kommission sind grundsätzlich nicht verpflichtet, alle von den Beteiligten im Rahmen eines Antidumpingverfahrens vorgeschlagenen Vergleichsländer zu berücksichtigen. Hegen sie jedoch Zweifel in bezug auf das ausgewählte Land oder hätten sie Zweifel hegen müssen, so haben sie die ihnen unterbreiteten Vorschläge eingehender zu prüfen (vgl. Urteil Nölle, a. a. O., Randnr. 32).

22 Im vorliegenden Fall haben der Rat und die Kommission während des Verfahrens zum Erlaß der Verordnung Nr. 1531/88 allerdings keinen Alternativvorschlag zur Auswahl der Vereinigten Staaten von Amerika als Vergleichsland erhalten, obwohl dieses Land bereits bei einem das gleiche Erzeugnis betreffenden früheren Verfahren berücksichtigt worden war und die chinesischen Ausführer sowie die Gemeinschaftseinführer von Kaliumpermanganat es gegebenenfalls nicht versäumt hätten, ein geeigneteres Land vorzuschlagen. Unter diesen Umständen kann diesen Organen nicht vorgeworfen werden, daß sie die Existenz weiterer möglicher Vergleichsländer nicht eingehender geprüft haben.

23 Außerdem haben der Rat und die Kommission die Gründe überzeugend dargelegt, aus denen Länder wie Indien oder Brasilien nicht berücksichtigt worden sind, ohne daß Rotexchemie auch nur den geringsten Hinweis geliefert hätte, der ihre Untersuchung in Frage stellen könnte. Was insbesondere Indien angeht, so ist zwar, wie das vorlegende Gericht ausführt, die Größe des Binnenmarktes grundsätzlich kein Faktor, der bei der Auswahl eines Vergleichslandes in Betracht kommen kann; dieser Markt muß aber im Hinblick auf die betreffenden Ausfuhren repräsentativ sein (vgl. Urteil Neotype Techmashexport/Kommission und Rat, a. a. O., Randnr. 31). Die vom Rat und von der Kommission angeführten Merkmale des indischen Marktes für Kaliumpermanganat zeigen jedoch eindeutig, daß dies nicht der Fall war. Allgemeiner gesagt, spricht im vorliegenden Fall, wie der Generalanwalt in Nummer 30 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, alles für die Annahme, daß die Vereinigten Staaten von Amerika sehr wohl das einzige Marktwirtschaftsland waren, das als Vergleichsland ausgewählt werden konnte.

24 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß der Normalwert „auf angemessene und nicht unvertretbare Weise" im Sinne des Artikels 2 Absatz 5 Buchstabe a der Grundverordnung bestimmt worden ist.

25 Dem nationalen Gericht ist daher zu antworten, daß die Prüfung der vorgelegten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1531/88 beeinträchtigen könnte.

Kosten

26 Die Auslagen der spanischen Regierung sowie des Rates der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Finanzgericht Hamburg mit Beschluß vom 10. Januar 1996 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1531/88 des Rates vom 31. Mai 1988 zur Erhebung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Kaliumpermanganat mit Ursprung in der Volksrepublik China und zur endgültigen Vereinnahmung des auf diese Einfuhren erhobenen vorläufigen Antidumpingzolls beeinträchtigen könnte.

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. Mai 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

J. C. Moitinho de Almeida