SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO

vom 8. Februar 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das vorliegende dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunale Genua in dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit zwischen der Firma Cartorobica und dem italienischen Finanzministerium unterbreitete Ersuchen um Vorabentscheidung betrifft die Gültigkeit und die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 551/83 des Rates vom 8. März 1983 [1] zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls für Kraftpapier und Kraftpappe mit Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika und zur Annahme von Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Überprüfung des Antidumpingverfahrens betreffend Kraftpapier und Kraftpappe mit Ursprung in Österreich, Kanada, Finnland, Portugal, der Sowjetunion und Schweden.

2. Dieser Rechtsakt stützt sich auf die Verordnung (EWG) Nr. 3017/79 des Rates vom 20. Dezember 1979 über den Schutz gegen gedumpte oder subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern [2], geändert durch die Verordnung Nr. 1580/82 [3] (nachstehend: „Grundverordnung").

Die vorerwähnte Grundregelung wurde ihrerseits von der Gemeinschaft zur Durchführung von Artikel VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und des Übereinkommens zur Durchführung dieses Artikels [4] (nachstehend: „Antidumping-Kodex von 1979") getroffen.

3. Die Vorgeschichte der vorliegenden Rechtssache läßt sich in wenigen Worten zusammenfassen. Die Firma Cartorobica führte im September 1985 und im April 1986 aus den Vereinigten Staaten von Amerika Kraftpapier und Kraftpappe ein, ohne den durch die Verordnung Nr. 551/83 eingeführten Antidumpingzoll zu entrichten. Am 19. Juni 1987 stellte ihr das italienische Finanzministerium eine Zahlungsaufforderung über einen Gesamtbetrag von 13 481 060 LIT zu. Hiergegen erhob die Firma Cartorobica Klage und berief sich insbesondere auf die angebliche Ungültigkeit der zur Einführung des Antidumpingzolls erlassenen Gemeinschaftsverordnung.

Das Tribunale Genua, bei dem diese Klage erhoben worden war, hat beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof drei Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen.

4. Mit seiner ersten Frage bittet das vorlegende Gericht den Gerichtshof, sich über die Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 1 der fraglichen Verordnung auszusprechen, wonach die Höhe des Zolls dem Unterschied zwischen dem im folgenden Absatz bezeichneten Normalwert auf dem Markt der Ver-

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 64, S. 25.

2 — ABl. L 339, S. 1. Während der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 551/83 wurde die Verordnung Nr. 3017/79 durch die Verordnung Nr. 2176/84 (ABl. L 201, S. 1) ersetzt, die ihrerseits durch die Verordnung Nr. 1761/87 (ABl. L 167, S. 9) geändert wurde. Die grundlegenden Antidumpingvorschriften sind gegenwärtig in der Verordnung Nr. 2423/88 (ABl. L 209, S. 1) enthalten.

3 — ABl. L 178, S. 9.

4 — ABl. L 71 vom 17.3.1980, S. 90.

einigten Staaten von Amerika und dem Preis der Ware frei Grenze der Gemeinschaft, unverzollt, für den ersten Käufer auf dem Zollgebiet der Gemeinschaft entspricht.

5. Die gestellte Frage weist nach näherem Zusehen zwei getrennte Aspekte auf, wie dies im übrigen noch klarer aus den schriftlichen Ausführungen der Firma Cartorobica hervorgeht.

6. Unter einem ersten Gesichtspunkt sei die streitige Bestimmung deswegen ungültig, weil es die Grundverordnung und der Antidumping-Kodex von 1979 den Gemeinschaftsorganen nicht gestatteten, diese in besonderem Maße von den Währungsschwankungen betroffene Art von variablem Zoll einzuführen, der auf dem Unterschied zwischen einem bestimmten vorfixierten Grundwert und dem für das eingeführte Erzeugnis tatsächlich gezahlten Preis beruhe.

7. Der zweite Ungültigkeitsaspekt sei der, daß die Gemeinschaftsorgane auf diese Weise den staatlichen Zollbehörden die Befugnis zur Bemessung des Zollbetrags eingeräumt und es hierbei unterlassen hätten, die Bezugsgrößen für die Berechnung des Preises der Ware mit hinreichender Genauigkeit vorher festzusetzen; statt dessen hätten sie sich darauf beschränkt, auf einen vagen und ungenauen Begriff wie den des Preises frei Grenze zu verweisen, was die erhebliche Gefahr einer uneinheitlichen Anwendung des Zolls innerhalb der Gemeinschaft zur Folge habe.

8. Was den ersten Punkt betrifft, so kann ich von vornherein feststellen, daß weder die Grundverordnung noch der Antidumping-Kodex von 1979 irgendeine Bestimmung oder irgendeinen Grundsatz enthält, die die Gemeinschaftsorgane daran hindern würden, eine variable Zollart wie die in der fraglichen Verordnung vorgesehene einzuführen.

9. In Wirklichkeit beruht die gestellte Frage auf einer unrichtigen Auslegung dieser Regelung, wie dies die Verweisung des vorlegenden Gerichts auf bestimmte Vorschriften der Grundverordnung sowie die schriftlichen Ausführungen der Firma Cartorobica beweisen.

Die Grundverordnung, insbesondere ihr Artikel 2 Absätze 9 und 13, hätten, so wird vorgetragen, allein den Gemeinschaftsorganen die Befugnis verliehen, sowohl den Normalwert des betreffenden Erzeugnisses im Ausfuhrland als auch den Ausfuhrpreis des Erzeugnisses nach der Gemeinschaft festzusetzen; die Aufgabe der staatlichen Zollbehörden müsse auf die Umrechnung des in Ecu ausgedrückten Zolls in ihre heimische Währung beschränkt werden.

Ein solches System sei darauf angelegt, erstens Diskriminierungen als Folge äußerer Faktoren zu verhindern und zweitens Verzerrungen vorzubeugen, die sich aus der Ausübung eines in der Gemeinschaftsregelung unzureichend umschriebenen Ermessens durch die staatlichen Behörden ergeben könnten.

Die charakteristischen Merkmale einer solchen „normalen" Berechnungsmethode schlössen infolgedessen die Anwendung nicht ausdrücklich vorgesehener alternativer Methoden aus.

10. Liest man die grundlegenden Vorschriften genauer, so stellt man jedoch einen ganz anderen Regelungszusammenhang fest.

Die angeführten Bestimmungen sowie Artikel 2 Absatz 6 des erwähnten Antidumping-Kodex von 1979 nehmen nämlich auf die Kriterien Bezug, an die sich die Gemeinschaftsorgane zu halten haben, wenn sie im Laufe der dem Beschluß über die Einführung des Antidumpingzolls vorausgehenden Untersuchung die Dumpingspanne berechnen; sie befassen sich jedoch nicht mit der

Art des zu verhängenden Zolls. Dieser Punkt ist dagegen in Artikel 13 der Grundverordnung geregelt, dessen Absatz 2 lediglich feststellt, daß die Verordnungen zur Einführung von Antidumpingzöllen unter anderem die Art des festgesetzten Zolls anzugeben haben. Weitere Angaben in dieser Hinsicht enthalten die grundlegenden Vorschriften nicht.

11. Der Antidumping-Kodex von 1979 sieht außerdem in seinem Artikel 8 Absatz 4 ausdrücklich die Möglichkeit vor, auf ein System variabler Zölle zurückzugreifen, das sich auf die Festsetzung eines Basispreises gründet; diese Möglichkeit war im übrigen auch in Artikel 8 Buchstabe d des vorhergehenden Antidumping-Kodex von 1968 vorgesehen.

12. Dies ist der rechtliche Rahmen; was die Praxis betrifft, so ist zu bemerken, daß die Gemeinschaftsorgane im wesentlichen auf drei Arten von Antidumpingzöllen zurückgreifen, nämlich auf spezifische Zölle, Wertzölle und variable Zölle, wobei jede Art ihre Vor- und Nachteile hat.

13. Die spezifischen Zölle, die für jede Einheit einer eingeführten Ware einen unveränderlichen Betrag festsetzen, und die Wertzölle, die in einem Prozentsatz des Preises der Waren an der Grenze der Gemeinschaft bemessen werden, haben den Vorteil, daß sie leicht anzuwenden und schwer zu umgehen sind. Dafür fehlt es ihnen aber an Flexibilität. Ändert sich nämlich der Preis der Ware, so müßte dem in der Weise Rechnung getragen werden, daß die Verordnung, die den Zoll eingeführt hat, im Überprüfungsverfahren geändert würde.

14. Dieser zuletzt genannte Nachteil läßt sich vermeiden, wenn auf variable Zölle zurückgegriffen wird, deren Betrag dem Unterschied zwischen dem Einfuhrpreis und einem festen Betrag entspricht, der gewöhnlich als Mindestpreis oder Normalwert oder Grundwert bezeichnet wird.

Die Gemeinschaftsorgane greifen keineswegs selten auf diese Zollart zurück[5]. Der variable Zoll ist zwar schwerer anzuwenden, weist aber den Vorteil auf, daß er dem Exporteur einen Anreiz zur Erhöhung seiner Preise bietet und hierdurch in wirksamerer Weise zur Stabilisierung des Marktes der betreffenden Erzeugnisse beiträgt.

15. Hinzuzufügen ist übrigens, daß — wenn auch in verschiedenem Ausmaß — keine der drei Zollarten den Auswirkungen eventueller Währungsschwankungen völlig entgeht.

16. Diese Überlegungen veranlassen mich dazu, mich den vor kurzem von Generalanwalt Van Gerven — gerade zur Rechtmäßigkeit des Rückgriffs auf einen variablen Zoll — getroffenen Feststellungen anzuschließen, wonach die Gemeinschaftsorgane angesichts des gegebenen gesetzlichen Rahmens „die Antidumpingmaßnahmen ... in der Form treffen können, die ihnen am besten geeignet erscheint, um die durch das Dumping verursachte Schädigung zu beseitigen“[6]; ich halte infolgedessen die erste Ungültigkeitsrüge für nicht begründet.

17. Der zweite Aspekt, unter dem die Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 1 der in Rede stehenden Verordnung bestritten wird, hat, wie bereits dargelegt, damit zu tun, daß dieser Artikel auf den Begriff des Preises frei

5 — Siehe die Verordnungen Nr. 864/87 des Rates (ABl. L 83, S. 1), Nr. 338/86 des Rates (ABl. L 40, S. 25), Nr. 2370/83 des Rates (ABl. L 228, S. 28) und Nr. 3542/82 der Kommission (ABl. L 371, S. 25).

6 — Siehe Schlußanträge, vorgetragen in der Sitzung vom 8. November 1989 in den verbundenen Rechtssachen 304/86 und 185/87, 305/86 und 160/87, 320/86 und 188/87 sowie in der Rechtssache 157/87, Urteile vom 11. Juli 1990, Slg. 1990, I-2967, Nr. 39. Auch wenn sich die streitige Verordnung, um die es in den vorerwähnten Rechtssachen ging, auf die spätere Grundverordnung Nr. 2176/84 stützte, so stimmt doch der rechtliche Rahmen völlig mit demjenigen überein, mit dem wir es vorliegend zu tun haben.

Grenze abstellt, der angesichts seiner allgemeinen Natur und im Gegensatz zum Begriff des Zollwerts, den die geltenden Vorschriften genau festlegen[7], keine einheitliche Anwendung des Zolls durch die verschiedenen Zollbehörden gewährleistet.

18. Hierzu ist in erster Linie zu bemerken, daß der Nettopreis frei Grenze der Gemeinschaft in Wirklichkeit ein für die im internationalen Handel tätigen Wirtschaftsteilnehmer hinreichend klarer Begriff ist. Mit diesem Ausdruck wird ganz einfach auf den Preis der Ware ab Werk Bezug genommen, zu dem alle Kosten hinzutreten, die bis zur Überschreitung der Grenze der Gemeinschaft anfallen.

19. Wie die Kommission im übrigen dargelegt hat, ist sie in den Antidumpingverordnungen mehr und mehr vom Rückgriff auf den Zollwert abgekommen und dazu übergegangen, den unterschiedlichen Begriff des Nettopreises frei Grenze der Gemeinschaft zugrunde zu legen, und zwar im wesentlichen aus zwei Reihen von Gründen: erstens wegen der leichteren Anwendbarkeit, die daher rührt, daß das Abstellen auf den Nettopreis frei Grenze den Zollbehörden Berechnungen erspart, die aufgrund der Anforderungen der Vorschriften über den Zollwert auf komplexen kommerziellen Parametern beruhen müßten, und zweitens weil eine Bezugnahme auf homogene Werte gewährleistet werden muß, da die Antidumpingzölle normalerweise so berechnet werden, daß Dumpingspanne und Schädigungsschwelle in Prozentsätzen des Nettopreises frei Grenze angegeben werden.

Weiterhin ist hervorzuheben, daß der Rückgriff auf homogene Werte in angemessenerer Weise die Beachtung der in Artikel 13 Absatz 3 der Grundverordnung ausgesprochenen Verpflichtung sichert, wonach der Zoll die Dumpingspanne nicht übersteigen darf und niedriger sein muß, wenn ein geringerer Zoll ausreicht, um die Schädigung zu beseitigen.

20. Ferner ist zu betonen, daß die Gemeinschaftsorgane in der Regel auf jenen Begriff zurückgreifen, auch wenn sie Wertzölle verhängen, die tatsächlich in Form eines Prozentsatzes des Preises frei Grenze festgesetzt werden.

21. Während im übrigen häufig vor Gericht über den Zollwert gestritten wird, ist dem Gerichtshof bisher in Antidumpingsachen keine Frage zur Anwendung des Begriffes des Nettopreises frei Grenze vorgelegt worden, was die These der Kommission von der leichteren Anwendbarkeit dieser Bezugsgröße ebenfalls zu stützen scheint.

Schließlich liegt es auf der Hand, daß ein mitgliedstaatliches Gericht, das über eine derartige Frage zu entscheiden hätte, sich in jedem Fall an den Gerichtshof wenden könnte, um die nötige Aufklärung zu erhalten, wodurch eine einheitliche Anwendung der in Rede stehenden Regelung gewährleistet würde.

22. Abschließend ist daher zu diesem Punkt festzustellen, daß die Gemeinschaftsorgane angesichts des Schweigens der Grundverordnung durch nichts gehindert sind, bei der Verhängung von Antidumpingzöllen auf den Begriff des Nettopreises frei Grenze abzustellen.

23. Mit seiner zweiten Frage ersucht das Tribunale Genua den Gerichtshof um Fest-

7 — Siehe die Verordnung Nr. 1224/80 des Rates vom 28. Mai 1980 über den Zollwert der Waren (ABl. L 134, S. 1).

stellung, ob die Verordnung Nr. 551/83 insoweit gültig ist, als sie den Betrag des Schwellenpreises, auf den für die Berechnung des Antidumpingzolls zurückzugreifen ist, nicht in Ecu, sondern in US-Dollar festsetzt und hierdurch als Bezugsgröße eine Währung einführt, deren Schwankungen von den Gemeinschaftsorganen nicht kontrolliert werden können.

24. Hierzu sei zunächst bemerkt, daß es zwar nicht in der Macht der Gemeinschaftsorgane steht, die Schwankungen des Dollars zu kontrollieren, daß die Lage aber — entgegen dem, was die Formulierung der Frage anzudeuten scheint — nicht anders ist, was den Wechselkurs des Ecu angeht.

25. Außerdem, auch wenn die Gemeinschaftsorgane, wie die Kommission eingeräumt hat, dahin tendieren, vorzugsweise auf den Ecu zurückzugreifen, so besteht doch beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts keinerlei rechtliche Verpflichtung in diesem Sinne; soweit die streitige Verordnung auf andere Währungen wie z. B. den Dollar zurückgreift, stellt sie keinen Einzelfall dar[8].

Im vorliegenden Fall war der Rückgriff auf den Dollar deswegen gerechtfertigt, weil die Produktionskosten der amerikanischen Hersteller in dieser Währung ausgedrückt waren und in zahlreichen Fällen auch die Ausfuhrpreise in US-Dollar berechnet waren.

26. Daß die Kommission in ihrem am 28. Juli 1987 unterbreiteten Vorschlag einer neuen, zur Ersetzung der streitigen Verordnung bestimmten Verordnung die Schwellenpreise in Ecu beziffert hat, scheint mir ebenfalls nicht von Bedeutung zu sein.

Die Vorlage dieses Vorschlags, der im übrigen vom Rat nicht angenommen wurde, ist nämlich mehr als vier Jahre nach dem Erlaß der umstrittenen Verordnung erfolgt; es ist daher völlig verständlich, daß die Kommission sich angesichts der erworbenen Erfahrung und der geänderten Umstände dazu entschlossen hat, den Ecu als Bezugswährung zu wählen, ohne daß sich hieraus ableiten ließe, daß die früher getroffene Wahl notwendigerweise ungerechtfertigt und rechtswidrig gewesen sei.

27. In Wirklichkeit ist das Vorbringen von Cartorobica in ihren schriftlichen Ausführungen das Ergebnis von ex post angestellten Überlegungen. Der Rückgriff auf den US-Dollar als Bezugswährung habe — so wird vorgetragen — angesichts der späteren Währungsschwankungen zu einer Verzerrung des Wettbewerbs (zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer aus Ländern mit starker Währung) geführt; die streitige Verordnung sei daher deswegen ungültig, weil sie den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verletzt habe.

Aber abgesehen von der Frage nach der Richtigkeit der von der Firma Cartorobica angestellten Berechnungen des den italienischen Importeuren entstandenen Schadens läßt sich diesem Vorbringen unschwer entgegenhalten, daß die Wirtschaftsteilnehmer selbst dann nicht vor eventuellen Verzerrungen infolge äußerer Umstände wie z. B. schwankender Währungskurse zwangsläufig geschützt gewesen wären, wenn der Rat auf den Ecu zurückgegriffen hätte. Dies gilt um so mehr, als die behauptete Verzerrung im vorliegenden Fall bei näherem Zusehen nicht auf die Schwankungen des Dollars zurückzuführen ist, sondern eher auf die Kursschwankungen der Währungen der Mitgliedstaaten.

8 — Siehe etwa die Verordnung Nr. 191/80 des Rates (ABl. L 23, S. 19) sowie die Verordnung Nr. 407/80 des Rates (ABl. L 48, S. 1).

28. An dieser Stelle erscheint es mir angebracht, wenn auch nur in wenigen Worten einige allgemeinere Betrachtungen zu dem Einfluß anzustellen, den ein Wechsel der Umstände auf die Maßnahmen zum Schutz des Handels ausüben kann.

Verordnungen, die Antidumpingzölle einführen, können sich in dem Maße, in dem sie die in einem gegebenen Zeitpunkt bestehende Situation im Lichte bestimmter Umstände festschreiben, jedenfalls als unangemessen herausstellen und Anpassungen im Fall veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen erfordern, nicht nur bezüglich des Wechselkurses der Währungen, sondern auch in bezug auf andere Faktoren, und zwar unabhängig von der Art des eingeführten Zolls oder von der als Bezugsgröße gewählten Währung.

Klar ist jedoch, daß eine Veränderung der im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme berücksichtigten Umstände nicht die Ungültigkeit dieser Maßnahme zur Folge hat. Die Grundverordnung bietet ja selbst die Abhilfemittel, die es gestatten, mit derartigen Situationen fertig zu werden, sieht sie doch erstens die Möglichkeit vor, die Maßnahme auf Antrag eines Mitgliedstaats oder eines Beteiligten oder auf Betreiben der Kommission selbst (siehe Artikel 14 der Grundverordnung) zu überprüfen, und räumt sie zweitens dem Importeur das Recht ein, die Erstattung der zuviel gezahlten Beträge zu verlangen, wenn er nachweisen kann, daß der erhobene Zoll die tatsächliche Dumpingspanne übersteigt (siehe Artikel 15 der Grundverordnung) [9].

9 — Die späteren Grundverordnungen (siehe Fußnote 2) enthalten entsprechende Bestimmungen.

29. Nebenbei bemerkt ist der von der Firma Cartorobica angeführte Umstand, daß die Kommission den Antrag auf Überprüfung der Verordnung Nr. 551/83 zu Unrecht zurückgewiesen habe, im vorliegenden Fall ohne große Bedeutung. Die Antragsteller, zu denen diese Firma im übrigen nicht gehört, hätten die ablehnende Entscheidung der Kommission gegebenenfalls anfechten müssen. Außerdem hat die — selbst ungerechtfertigte — Weigerung, eine Maßnahme zu überprüfen, nicht notwendigerweise die Ungültigkeit dieser Maßnahme zur Folge.

30. Ich brauche mich nicht lange bei der dritten Frage des vorlegenden Gerichts aufzuhalten, die den bei der Umrechnung des Grundwerts in die Währung des Einfuhrmitgliedstaats anzuwendenden Wechselkurs betrifft, da, wie ich glaube, die Antwort auf die Auslegungsfrage sich mit hinreichender Klarheit aus der bloßen Lektüre der Vorschriften ergibt.

Angesichts des Fehlens spezieller Vorschriften in der Verordnung Nr. 551/83 finden die in Artikel 1 Absatz 2 dieser Verordnung genannten geltenden Zollbestimmungen Anwendung.

Aufgrund dieser Bestimmungen, insbesondere der Artikel 9 und 1 Absatz 2 Buchstabe g der Verordnung Nr. 1224/80, ist in der Regel derjenige Wechselkurs anzuwenden, der zu dem Zeitpunkt gilt, in dem die Zollbehörden die Willenserklärung des Zollbeteiligten über die Abfertigung der Waren zum freien Verkehr annehmen.

31. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, für Recht zu erkennen, daß die Prüfung der vorgelegten Fragen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 551/83 des Rates in Frage stellen könnte, und daß diese Verordnung dahin auszulegen ist, daß die in Artikel 2 der Verordnung in US-Dollar angegebenen Mindestpreise in die Währung des Einfuhrmitgliedstaats zu dem Kurs umgerechnet werden müssen, der in dem Zeitpunkt gilt, in dem die Waren in den freien Verkehr übergehen.