Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 21. Mai 2015[1]

Rechtssache C-687/13

Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH
gegen
Hauptzollamt Regensburg

(Vorabentscheidungsersuchen des Finanzgerichts München [Deutschland])

„Antidumpingzoll — Gültigkeit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 917/2011 des Rates — Einfuhr von Keramikfliesen aus China — Wahl der Vereinigten Staaten als geeignetes Drittland mit Marktwirtschaft zur Feststellung des Vorliegens von Dumping — Ermittlung des Normalwerts — Verteidigungsrechte — Begründungspflicht — Stichprobenverfahren“

1. Im Jahr 2011 führte der Rat der Europäischen Union einen Antidumpingzoll auf die Einfuhren von Keramikfliesen mit Ursprung in der Volksrepublik China (im Folgenden: China oder auch VR China) ein.

2. Da es sich bei China um ein Land ohne Marktwirtschaft handelt, so dass es keinen zuverlässig feststellbaren Normalwert auf dem inländischen Markt gibt, verwendeten die Unionsorgane zur Feststellung des Vorliegens von Dumping und der Höhe der Dumpingspanne einen rechnerisch ermittelten Normalwert in einem Drittland mit Marktwirtschaft, nämlich in den Vereinigten Staaten von Amerika (im Folgenden: USA oder US). Zu diesem Zweck zogen sie Zahlen eines einzigen US-Herstellers heran und nahmen daran zur Berücksichtigung verschiedener Unterschiede Berichtigungen vor, zu denen sie aber (aus Gründen der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen) keine umfassenden Angaben machten. Bei der Ermittlung des Ausmaßes der Preisunterbietung stützten die Organe ihre Preisberechnungen auf Stichproben sowohl chinesischer Hersteller als auch von Herstellern aus der Union, wobei sie allerdings jeweils unterschiedliche Stichprobenverfahren anwandten.

3. Ein deutscher Einführer, der sich gegen bestimmte Aspekte dieser Verfahren wendet, erhob Klage gegen den Bescheid, mit dem der Zoll auf die von ihm eingeführten Fliesen erhoben wurde. Das Finanzgericht München (im Folgenden: vorlegendes Gericht), bei dem die Rechtssache anhängig ist, ersucht um eine Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung zur Einführung des Zolls.

4. Weitere Streitfragen betreffend eine anderweitige Anfechtung derselben Verordnung sind dem Gerichtshof in der Rechtssache Bricmate (C-569/13) vorgelegt worden, in der ich meine Schlussanträge ebenfalls heute vortrage.

1 — Originalsprache: Englisch.

Grundverordnung

5. Die Vorschriften zur Einführung von Antidumpingzöllen sind in der Verordnung Nr. 1225/2009 (im Folgenden: Grundverordnung) [2] enthalten.

6. In Art. 1 Abs. 1 der Grundverordnung ist der Grundsatz normiert, dass ein Antidumpingzoll auf jede Ware erhoben werden kann, die Gegenstand eines Dumpings ist und deren Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in der Union eine Schädigung verursacht. Nach Art. 1 Abs. 2 gilt eine Ware als gedumpt, wenn ihr Preis bei der Ausfuhr in die Union niedriger ist als der vergleichbare Preis der zum Verbrauch im Ausfuhrland bestimmten gleichartigen Ware im normalen Handelsverkehr.

7. In Art. 2 sind die Grundsätze und Regeln für die Feststellung des Dumpings aufgeführt. Im Wesentlichen wird für die aus einem Drittland ausgeführte Ware ein Normalwert anhand der Preise, die im normalen Handelsverkehr von unabhängigen Abnehmern im Ausfuhrland gezahlt werden, sowie ein Preis bei der Ausfuhr in die Union ermittelt. Ergibt ein gerechter Vergleich der gewogenen Durchschnittswerte, dass der Normalwert den Ausfuhrpreis übersteigt, wird der Differenzbetrag als Dumpingspanne bezeichnet.

8. Insoweit bestimmt Art. 2 Abs. 7 Buchst. a:

„Im Fall von Einfuhren aus Ländern ohne Marktwirtschaft … erfolgt die Ermittlung des Normalwerts auf der Grundlage des Preises oder des rechnerisch ermittelten Wertes in einem Drittland mit Marktwirtschaft oder des Preises, zu dem die Ware aus einem solchen Drittland in andere Länder sowie in die [Union] verkauft wird; falls dies nicht möglich ist, erfolgt die Ermittlung auf jeder anderen angemessenen Grundlage, einschließlich des für die gleichartige Ware in der [Union] tatsächlich gezahlten oder zu zahlenden Preises, der erforderlichenfalls um eine angemessene Gewinnspanne gebührend berichtigt wird.

Ein geeignetes Drittland mit Marktwirtschaft wird auf nicht unvertretbare Weise unter gebührender Berücksichtigung aller zum Zeitpunkt der Auswahl zur Verfügung stehenden zuverlässigen Informationen ausgewählt. Ferner werden die Terminzwänge berücksichtigt, und es wird, soweit angemessen, ein Drittland mit Marktwirtschaft herangezogen, das Gegenstand der gleichen Untersuchung ist.

Die von der Untersuchung betroffenen Parteien werden alsbald nach der Einleitung des Verfahrens über die Wahl des Drittlandes mit Marktwirtschaft unterrichtet und erhalten eine Frist zur Stellungnahme von zehn Tagen.“

9. Art. 2 Abs. 10 lautet:

„Zwischen dem Ausfuhrpreis und dem Normalwert wird ein gerechter Vergleich durchgeführt. Dieser Vergleich erfolgt auf derselben Handelsstufe und unter Zugrundelegung von Verkäufen, die zu möglichst nahe beieinander liegenden Zeitpunkten getätigt werden, sowie unter gebührender Berücksichtigung anderer Unterschiede, die die Vergleichbarkeit der Preise beeinflussen. Ist die Vergleichbarkeit der ermittelten Normalwerte und Ausfuhrpreise nicht gegeben, werden, auf Antrag, jedes Mal gebührende Berichtigungen für Unterschiede bei Faktoren vorgenommen, die nachweislich die Preise und damit die Vergleichbarkeit der Preise beeinflussen. …“

2 — Verordnung (EG) Nr. 1225/2009 des Rates vom 30. November 2009 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 343, S. 51, Berichtigung ABl. 2010, L 7, S. 22).

10. Art. 3 („Feststellung der Schädigung“) sieht u. a. vor:

„…

(2) Die Feststellung einer Schädigung stützt sich auf eindeutige Beweise und erfordert eine objektive Prüfung:

a) des Volumens der gedumpten Einfuhren und ihrer Auswirkungen auf die Preise gleichartiger Waren auf dem [Union]smarkt und

b) der Auswirkungen dieser Einfuhren auf den Wirtschaftszweig der [Union].

(3) … Im Zusammenhang mit den Auswirkungen der gedumpten Einfuhren auf die Preise ist in Betracht zu ziehen, ob im Vergleich zu dem Preis einer gleichartigen Ware des Wirtschaftszweigs der [Union] eine erhebliche Preisunterbietung durch die gedumpten Einfuhren stattgefunden hat oder ob diese Einfuhren auf andere Weise einen erheblichen Preisrückgang verursacht oder Preiserhöhungen, die andernfalls eingetreten wären, deutlich verhindert haben. …“

11. In Art. 6 Abs. 9 heißt es: „…[D]ie Untersuchung [wird], wenn möglich, innerhalb eines Jahres abgeschlossen. In jedem Fall werden solche Untersuchungen innerhalb von 15 Monaten nach ihrer Einleitung … abgeschlossen.“

12. In Art. 9 Abs. 4 ist u. a. die Regel des „niedrigeren Zolls“ festgelegt:

„Ergibt sich aus der endgültigen Feststellung des Sachverhalts, dass Dumping und eine dadurch verursachte Schädigung vorliegen und im ‚[Unions]interesse ein Eingreifen … erforderlich ist, so führt der Rat einen endgültigen Antidumpingzoll ein. … Der Antidumpingzoll darf die festgestellte Dumpingspanne nicht übersteigen, sollte aber niedriger sein als die Dumpingspanne, wenn ein niedrigerer Zoll ausreicht, um die Schädigung des Wirtschaftszweigs der [Union] zu beseitigen.“

13. Art. 17 betrifft Stichproben. Insbesondere ist Folgendes vorgesehen:

„(1) In Fällen, in denen die Anzahl der Antragsteller, der Ausführer oder der Einführer, der Warentypen oder der Geschäftsvorgänge sehr groß ist, kann die Untersuchung auf eine vertretbare Anzahl von Parteien, Waren oder Geschäftsvorgängen durch Stichproben, die nach den normalen statistischen Verfahren auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Auswahl zur Verfügung stehenden Informationen gebildet werden, oder auf das größte repräsentative Volumen von Produktion, Verkäufen oder Ausfuhren beschränkt werden, die in angemessener Weise in der zur Verfügung stehenden Zeit untersucht werden können.

(2) Die endgültige Auswahl der Parteien, Warentypen oder Geschäftsvorgänge gemäß diesen Bestimmungen über die Stichprobe obliegt der Kommission, obgleich sie vorzugsweise in Absprache und im Einvernehmen mit den betroffenen Parteien erfolgt …

…

(4) Wird eine Stichprobenauswahl beschlossen und sind einige oder alle ausgewählten Parteien in einem Maße, das wahrscheinlich das Ergebnis der Untersuchung maßgeblich beeinflussen wird, nicht zur Mitarbeit bereit, so kann eine neue Auswahl getroffen werden. Mangelt es weiterhin in großem Maße an Bereitschaft zur Mitarbeit oder fehlt die Zeit zur Auswahl einer neuen Stichprobe, so finden die einschlägigen Bestimmungen des Artikels 18 Anwendung.“

14. Art. 18 betrifft mangelnde Bereitschaft zur Mitarbeit. Er sieht u. a. vor:

„(1) Verweigert eine interessierte Partei den Zugang zu den erforderlichen Informationen oder erteilt sie sie nicht innerhalb der durch diese Verordnung gesetzten Fristen oder behindert sie erheblich die Untersuchung, so können vorläufige oder endgültige positive oder negative Feststellungen auf der Grundlage der verfügbaren Informationen getroffen werden. …

…

(5) Stützen sich die Feststellungen, einschließlich der Ermittlung des Normalwerts, auf Absatz 1, einschließlich der Angaben in dem Antrag, so werden sie, soweit möglich und unter gebührender Berücksichtigung der Fristen, für die Untersuchung anhand von Informationen aus anderen zugänglichen unabhängigen Quellen wie veröffentlichte Preislisten, amtliche Einfuhrstatistiken und Zollerklärungen oder anhand von Informationen geprüft, die von anderen interessierten Parteien während der Untersuchung vorgelegt wurden.

Bei solchen Informationen kann es sich gegebenenfalls um einschlägige Informationen über den Weltmarkt oder andere repräsentative Märkte handeln."

15. Schließlich bestimmt Art. 19 der Grundverordnung u. a.:

„(1) Alle Informationen, die ihrer Natur nach vertraulich sind (beispielsweise, weil ihre Preisgabe einem Konkurrenten erhebliche Wettbewerbsvorteile verschaffen würde oder für den Auskunftgeber oder die Person, von der er die Informationen erhalten hat, von erheblichem Nachteil wäre) oder von den Parteien auf vertraulicher Grundlage für eine Antidumpinguntersuchung zur Verfügung gestellt werden, sind bei entsprechender Begründung von den Behörden vertraulich zu behandeln.

…

(4) Dieser Artikel steht der Bekanntgabe allgemeiner Informationen durch die [Union]sorgane und insbesondere der Gründe für die in Anwendung dieser Verordnung getroffenen Entscheidungen sowie der Bekanntgabe von Beweisen, auf die sich die [Union]sorgane gestützt haben, nicht entgegen, sofern dies zur Erläuterung dieser Gründe in gerichtlichen Verfahren erforderlich ist. Diese Bekanntgabe muss dem berechtigten Interesse der betroffenen Parteien an der Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse Rechnung tragen.

…"

Zum Antidumpingverfahren und zum Antidumpingzoll

16. Der im Ausgangsverfahren streitige Antidumpingzoll wurde zunächst durch die Verordnung Nr. 258/2011 (im Folgenden: vorläufige Verordnung)[3] eingeführt und dann durch die Verordnung Nr. 917/2011 (im Folgenden: endgültige Verordnung oder auch angefochtene Verordnung)[4] bestätigt.

3 — Verordnung (EU) Nr. 258/2011 der Kommission vom 16. März 2011 zur Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Keramikfliesen mit Ursprung in der Volksrepublik China (ABl. L 70, S. 5).

4 — Durchführungsverordnung (EU) Nr. 917/2011 des Rates vom 12. September 2011 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls auf die Einfuhren von Keramikfliesen mit Ursprung in der Volksrepublik China (ABl. L 238, S. 1).

17. Im Anschluss an eine Beschwerde des Europäischen Verbands der Keramikfliesenhersteller (European Ceramic Tile Manufacturers' Federation – CET) machte die Kommission am 19. Juni 2010 die Einleitung eines Antidumpingverfahrens betreffend die Einfuhren von Keramikfliesen mit Ursprung in China bekannt [5].

18. Am 16. März 2011 erließ die Kommission die vorläufige Verordnung, durch deren Art. 1 Abs. 1 ein vorläufiger Antidumpingzoll eingeführt wurde auf „Einfuhren von glasierten und unglasierten keramischen Fliesen, Boden- und Wandplatten, glasierten und unglasierten keramischen Steinchen, Würfeln und ähnlichen Waren für Mosaike, auch auf Unterlage, die derzeit unter den KN-Codes 6907 10 00, 6907 90 20, 6907 90 80, 6908 10 00, 6908 90 11, 6908 90 20, 6908 90 31, 6908 90 51, 6908 90 91, 6908 90 93 und 6908 90 99 eingereiht werden, mit Ursprung in [China]". Nach Art. 1 Abs. 2 galten für diese Ware, sofern sie von bestimmten aufgeführten Unternehmen hergestellt wurde, Zollsätze zwischen 26,2 % und 36,6 % und für die von allen übrigen Unternehmen hergestellte Ware ein Zollsatz von 73,0 %.

19. Da China ein Land ohne Marktwirtschaft ist, ermittelte die Kommission in der vorläufigen Verordnung den rechnerischen Normalwert gemäß Art. 2 Abs. 7 Buchst. a der Grundverordnung anhand der Daten, die ein Hersteller in einem Vergleichsdrittland mit Marktwirtschaft, nämlich in den USA, lieferte. Zur Bewertung der Preisunterbietung benutzte die Kommission auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 1 der Grundverordnung außerdem Zahlen aus Stichproben von sowohl chinesischen Herstellern als auch EU-Herstellern, wählte die Stichproben jedoch nach zwei verschiedenen Methoden aus.

20. Am 12. September 2011 erließ der Rat die endgültige Verordnung, durch deren Art. 1 Abs. 1 ein endgültiger Antidumpingzoll auf Einfuhren derselben Waren eingeführt wurde, die in der vorläufigen Verordnung bezeichnet sind. Nach Art. 1 Abs. 2 schwankt der endgültige Zollsatz zwischen 26,3 % und 36,5 % für von den aufgeführten Unternehmen hergestellte Ware und gilt für die Ware aller übrigen Unternehmen ein Zollsatz von 69,7 %.

21. In den Erwägungsgründen der endgültigen Verordnung verwirft der Rat verschiedene Einwände bezüglich der Wahl der USA als Vergleichsdrittland, der Verwendung von Daten eines einzigen Unternehmens in diesem Land und der daran vorgenommenen Berichtigungen sowie der Abweichungen bei den Stichprobenmethoden.

22. Ich werde die ausführliche Begründung in diesen beiden Verordnungen jeweils im Rahmen der einzelnen Aspekte darlegen, die die Vorlagefrage anspricht.

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefrage

23. Im Juli 2011 führte die Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (im Folgenden: Fliesen-Zentrum) in China hergestellte keramische Fliesen der KN-Codenr. 6907 90 20 ein und meldete diese beim Hauptzollamt Regensburg (HZA) an. Das HZA setzte mit Bescheid vom 2. August 2011 neben Zoll und Einfuhrumsatzsteuer eine Sicherheit für vorläufigen Antidumpingzoll (Abgabensatz 32,3 %) in Höhe von insgesamt 9 479,09 Euro fest, die das Fliesen-Zentrum leistete.

24. Dagegen legte das Fliesen-Zentrum am 5. August 2011 Einspruch ein, den das HZA am 19. Oktober 2011 zurückwies.

25. Am 4. November 2011 setzte das HZA den Antidumpingzoll in Höhe von 9 479,09 Euro endgültig fest und verrechnete die bereits geleistete Sicherheit in voller Höhe. Dagegen legte das Fliesen-Zentrum weiteren Einspruch ein, den das HZA am 3. Februar 2012 zurückwies.

5 — ABl. C 160, S. 20 (im Folgenden: Einleitungsbekanntmachung).

26. Gegen die Festsetzung erhob das Fliesen-Zentrum beim vorlegenden Gericht Klage, mit der es die Gültigkeit der endgültigen Verordnung anficht.

27. Das vorlegende Gericht gelangte zu der Auffassung, dass vier der hierzu vom Fliesen-Zentrum angeführten Klagegründe durchgreifen könnten:

— erstens, dass die Wahl der USA als Vergleichsdrittland rechtswidrig sei, da andere Drittländer mit Marktwirtschaft, die eher mit China vergleichbar seien, hätten herangezogen werden können, aber außer Betracht geblieben seien;

— zweitens, dass die Ermittlung des Normalwerts auf der Grundlage der von einem einzigen US-Hersteller vorgelegten Zahlen rechtswidrig sei;

— drittens, dass bestimmte Daten zur Ermittlung des Normalwerts nicht zur Verfügung gestellt und bestimmte Berichtigungen nicht erläutert worden seien, so dass die Verteidigungsrechte der interessierten Parteien und die Begründungspflicht verletzt worden seien;

— viertens, dass die Stichproben der chinesischen Hersteller und der EU-Hersteller sowie der EU-Einführer in einer Weise gebildet worden seien, die das Ergebnis verfälsche und deshalb rechtswidrig sei.

28. Nach Prüfung dieser Gründe erachtete das vorlegende Gericht es als notwendig, um eine Vorabentscheidung betreffend die Frage zu ersuchen, ob die endgültige Verordnung gültig ist.

Vorbemerkungen

29. Die Frage des vorlegenden Gerichts ist einfach und allgemein formuliert. Es wird kein bestimmter Grund für eine mögliche Ungültigkeit genannt, zu dem das vorlegende Gericht eine Entscheidung einholen möchte. Dem Gericht geht es jedoch ganz offensichtlich um die im Vorlagebeschluss angeführten vier Gründe.

30. Das Fliesen-Zentrum, der Rat und die Kommission, die sämtlich schriftliche Erklärungen eingereicht und in der Sitzung vom 3. Dezember 2014 mündlich verhandelt haben, behandeln jeden dieser Gründe einzeln. Ich werde ebenfalls so verfahren.

31. Darüber hinaus hat das Fliesen-Zentrum allerdings noch zwei weitere Gründe dargelegt, aus denen die angefochtene Verordnung für ungültig erklärt werden könnte, die beide im Vorlagebeschluss nicht erwähnt werden. Zudem hat die Kommission die Argumente des Fliesen-Zentrums, die sie den Akten des vorlegenden Gerichts entnommen hat, antizipiert und versucht, diese zu widerlegen.

32. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass sich die im Vorlagebeschluss angesprochenen vier Ungültigkeitsgründe zwar einzeln prüfen lassen, dass sich jedoch die ersten drei jeweils auf die Art und Weise der Ermittlung des rechnerischen Normalwerts beziehen und alle vier die Angemessenheit der Begründung der vorläufigen und der endgültigen Verordnung betreffen. Diese Gemeinsamkeiten geben meines Erachtens Anlass, sich allgemein sowohl mit dem Umfang als auch mit der Intensität der vom Gerichtshof vorzunehmenden Kontrolle zu beschäftigen.

Im Vorlagebeschluss nicht angesprochene Aspekte

33. Meiner Meinung nach sollte der Gerichtshof die vom Fliesen-Zentrum und der Kommission im vorliegenden Verfahren angesprochenen zusätzlichen Aspekte nicht untersuchen.

34. Nach ständiger Rechtsprechung beruht das Verfahren nach Art. 267 AEUV auf einer klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof. Nur das nationale Gericht, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, hat im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache die Erheblichkeit der Fragen, die es dem Gerichtshof stellt, zu beurteilen. Ferner eröffnet Art. 267 AEUV den Parteien eines bei einem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreits nicht den Rechtsweg, so dass der Gerichtshof nicht gehalten sein kann, die Frage der Gültigkeit von Unionsrecht zu prüfen, nur weil eine solche Partei diese Frage in ihren schriftlichen Erklärungen vor ihm aufgeworfen hat. Die Prüfung von Ungültigkeitsgründen, die das vorlegende Gericht nicht angeführt hat, ist deshalb nicht angebracht [6].

Umfang der Kontrolle durch den Gerichtshof

35. Wie sowohl im Vorlagebeschluss als auch in den dem Gerichtshof eingereichten Erklärungen ausgeführt wird, entspricht es gefestigter Rechtsprechung, dass die Auswahl des Vergleichslands in den Ermessensspielraum fällt, über den die Unionsorgane bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte verfügen, wenngleich die Ausübung dieses Ermessens nicht der gerichtlichen Kontrolle entzogen ist und (nach Art. 2 Abs. 7 Buchst. a der Grundverordnung) die Auswahl nicht in unvertretbarer Weise getroffen werden darf [7]. Der Umfang der vom Gerichtshof vorzunehmenden Kontrolle der Auswahl des Vergleichslands ist nach dieser Rechtsprechung daher verhältnismäßig eng.

36. In der vorliegenden Rechtssache wird nicht nur die Auswahl der USA als Vergleichsland für China, sondern auch die Heranziehung der Daten nur eines einzigen Herstellers in den USA in Frage gestellt. Was den letzten Gesichtspunkt angeht, hat der Gerichtshof anerkannt, dass ein rechnerischer Normalwert gegebenenfalls auch auf der Grundlage der Zahlen eines einzigen Herstellers ermittelt werden kann [8].

37. Hierbei handelt es sich zwar um zwei getrennte Aspekte, dennoch mag es überraschen, dass der Normalwert der Ware sämtlicher Hersteller von Keramikfliesen in ganz China anhand der Daten ermittelt wird, die ein einziger Hersteller in den USA zur Verfügung gestellt hat, obwohl in den USA das Pro-Kopf-Einkommen erheblich höher als in China ist [9], aber weniger als 1/30 der Menge an Fliesen wie in China hergestellt werden [10].

38. Angesichts einer solchen auf den ersten Blick bestehenden Unregelmäßigkeit meine ich, dass der Gerichtshof seine Kontrolle nicht stärker als nach der bisherigen Rechtsprechung postuliert einschränken sollte. Insbesondere sollte er sorgfältig prüfen, ob die Organe bei der Ermittlung der Geeignetheit des ausgewählten Landes wesentliche Umstände außer Acht gelassen haben und ob der Akteninhalt mit der gebotenen Sorgfalt geprüft worden ist [11].

39. Andererseits ist auch der genaue Umfang der den Organen im Einzelfall obliegenden Begründungspflicht zu beachten.

6 — Urteil Simon, Evers & Co (C-21/13, EU:C:2014:2154, Rn. 26 bis 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

7 — Vgl. z. B. Urteile Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, Rn. 11 und 12), Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, Rn. 10 und 11) und GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, Rn. 22).

8 — Vgl. Urteil Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, Rn. 15).

9 — Siehe unten, Nr. 63 und Fn. 26.

10 — Vgl. 51. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung unten in Nr. 48 und der zugehörigen Fußnote.

11 — Vgl. Urteile Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, Rn. 13) und Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, Rn. 12).

Intensität der Kontrolle durch den Gerichtshof bezüglich der Begründungspflicht

40. Der Gerichtshof hat regelmäßig darauf hingewiesen, dass Antidumpingverordnungen eine Doppelnatur aufweisen als Handlungen mit normativem Charakter und zugleich als Handlungen, die bestimmte Wirtschaftsteilnehmer unmittelbar und individuell betreffen können [12].

41. Im Urteil Petrotub und Republica/Rat [13] – in jener Rechtssache wurde eine Antidumpingverordnung von durch sie unmittelbar und individuell betroffenen Personen angefochten – hat der Gerichtshof ausgeführt, dass „die … Begründung … die Überlegungen … so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht [der Union] seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können."

42. Allerdings hängt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Umfang der Begründungspflicht von der Rechtsnatur der betreffenden Maßnahme ab; bei Rechtsakten mit allgemeiner Geltung kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen [14].

43. Bei der hier angefochtenen Verordnung handelt es sich grundsätzlich um einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter und allgemeiner Geltung. Gleichwohl werden die Ausführer der betreffenden Erzeugnisse und die verbundenen Einführer von ihr unmittelbar und individuell betroffen, so dass sie befugt sind, die Verordnung mit einer Klage unmittelbar beim Gericht anzufechten [15]. Auch andere Personen, die ohne Durchführungsmaßnahmen von der Verordnung unmittelbar betroffen sein könnten, haben die Möglichkeit, die Verordnung anzufechten [16]. Die angefochtene Verordnung betrifft jedoch nicht individuell das Fliesen-Zentrum (das als unabhängiger Einführer nicht an den Antidumpingermittlungen beteiligt ist und nicht zu den genannten Personenkreisen gehört), und sie zieht durchaus Durchführungsmaßnahmen nach sich (Einführung von Antidumpingzöllen auf Einfuhren), die Gegenstand der vom Fliesen-Zentrum beim nationalen Gericht erhobenen Klage sind. Hätte das Fliesen-Zentrum versucht, Klage beim Gericht zu erheben, wäre diese daher als unzulässig abgewiesen worden [17].

44. In diesem Zusammenhang ist das Vorbringen des Fliesen-Zentrums in der mündlichen Verhandlung, dass es zu einer Unternehmensgruppe gehöre, die im Eigentum der Mitglieder derselben Familie stehe, und dass ein anderes Unternehmen der Gruppe (die in Luxemburg ansässige Cera-Net) am Antidumpingverfahren beteiligt gewesen sei, meiner Ansicht nach ohne Belang. Diese Tatsache (ihr Vorliegen unterstellt) kann nicht die Klagebefugnis des Fliesen-Zentrums begründen, die notwendig wäre, um die beanstandete Verordnung als individuell Betroffener unmittelbar beim Gericht anzufechten. Das Fliesen-Zentrum hat übrigens auch keinen Versuch einer solchen Anfechtung unternommen.

12 — Vgl. z. B. Urteil Kommission/EZB (C-11/00, EU:C:2003:395, Rn. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung). Eine Durchführungsverordnung wie die endgültige Verordnung ist jetzt als „Rechtsakt mit Verordnungscharakter" im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV anzusehen (vgl. Urteil Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 50 bis 60, und Beschluss Bricmate/Rat, T-596/11, EU:T:2014:53, Rn. 65 und 66).

13 — C-76/00 P (EU:C:2003:4, Rn. 81).

14 — Vgl. z. B. Urteile Beus (5/67, EU:C:1968:13, zu einer Ausgleichsabgabe auf Einfuhren) und Spanien/Rat (C-284/94, EU:C:1998:548, Rn. 28, zu Einfuhrkontingenten).

15 — Wie z. B. in der Rechtssache, in der das Urteil Guangdong Kito Ceramics u. a./Rat (T-633/11, EU:T:2014:271) ergangen ist.

16 — Vgl. auch Urteil Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231, Rn. 30 bis 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

17 — Vgl. Beschluss Bricmate/Rat (T-596/11, EU:T:2014:53, Rn. 61 bis 75).

45. Somit stellt sich die Frage, ob in dem Fall, dass eine klagebefugte Person eine Verordnung zur Einführung eines Antidumpingzolls unmittelbar beim Gericht anficht, die verschärfte Pflicht zu einer ausführlicheren Begründung mit einer höheren Kontrollintensität einhergehen sollte, während in Fällen, in denen der Gerichtshof ein im Rahmen eines nationalen Verfahrens ergangenes Vorabentscheidungsersuchen prüft und das Verfahren von einer Person angestrengt wird, die von derselben Maßnahme zwar betroffen, aber nicht unmittelbar oder individuell betroffen wird, die Begründung mit geringerer Intensität nachgeprüft werden sollte.

46. Ich bin der Ansicht, dass zwischen diesen beiden Situationen ein Unterschied besteht und dass der Gerichtshof im letztgenannten Fall die Maßnahme nicht als eine Entscheidung behandeln sollte, sondern vielmehr als einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter und allgemeiner Geltung. Die intensivere Kontrolle, die das Gericht vornimmt, wenn eine unmittelbare Anfechtung zulässig ist, könnte zur Nichtigerklärung mit Wirkung nur gegenüber dem Kläger des beim Gericht anhängigen Verfahrens führen [18]. Demgegenüber entfaltet eine vom Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren ausgesprochene Nichtigerklärung Wirkung *erga omnes*, und dies ist bei der Nachprüfung der Begründungspflicht der Organe als Ausgangspunkt zu berücksichtigen.

47. Ich werde daher nunmehr nacheinander die im Vorlagebeschluss aufgeführten vier möglichen Ungültigkeitsgründe jeweils einzeln im Licht der vorstehenden Erwägungen untersuchen.

Auswahl der USA als Vergleichsdrittland

Die Antidumpingverordnungen

Vorläufige Verordnung

48. In den Erwägungsgründen 46 bis 52 wird die Auswahl der USA für die Zwecke von Art. 2 Abs. 7 Buchst. a der Grundverordnung erläutert:

„(46) In der Einleitungsbekanntmachung hatte die Kommission die USA als geeignetes Vergleichsland zur Ermittlung des Normalwerts für die VR China vorgesehen und die interessierten Parteien um eine diesbezügliche Stellungnahme ersucht.

(47) In den eingegangenen Stellungnahmen wurden mehrere andere Länder als alternatives Vergleich[s]land vorgeschlagen, unter anderem Brasilien, die Türkei, Nigeria, Thailand und Indonesien.

(48) Die Kommission beschloss daher, ihr bekannte Hersteller in diesen Ländern, auch den USA, zur Mitarbeit zu bewegen. Jedoch beantworteten nur zwei Hersteller der betroffenen Ware in den USA die Fragebogen. Ferner übermittelte ein thailändischer Hersteller einen unvollständigen Fragebogen; das Sortiment dieses Herstellers war zudem nicht voll vergleichbar mit demjenigen der mitarbeitenden chinesischen Hersteller.

(49) Die Untersuchung ergab, dass es in den USA einen Wettbewerbsmarkt für die betroffene Ware gibt. Auf dem inländischen Markt der USA sind mehrere Hersteller tätig; außerdem werden große Mengen eingeführt. Der Untersuchung zufolge weisen Keramikfliesen mit Ursprung in der VR China und in den USA im Wesentlichen dieselben materiellen Eigenschaften und Verwendungen auf und auch die Herstellungsverfahren ähneln sich.

18 — Vgl. z. B. Urteil Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, Rn. 21 bis 27).

(50) Es wurde vorgebracht, da der US-amerikanische Markt in erster Linie ein Einfuhrmarkt sei, bedienten die in den USA hergestellten Keramikfliesen und die in der VR China hergestellten unterschiedliche Marktsegmente. Die im Inland hergestellten Warentypen, anhand deren der Normalwert ermittelt würde, seien nicht vergleichbar mit den aus der VR China in die Union ausgeführten Warentypen. Der Untersuchung zufolge wird jedoch von den in den USA hergestellten Keramikfliesen eine breite Palette von Warentypen abgedeckt, die mit den in der VR China hergestellten und von dort ausgeführten vergleichbar sind (vgl. Randnummer 49).

(51) Ferner wurde vorgebracht, die USA seien ein verhältnismäßig unbedeutender Akteur auf dem weltweiten Keramikfliesenmarkt. Die 2009 in den USA hergestellten rund 600 Mio. m^2[19] können jedoch als erheblich angesehen werden. Zum Vergleich: Der weltgrößte Hersteller, die VR China, stellte im selben Zeitraum 2 Mrd. m^2 her.

(52) Eine Partei brachte vor, die hohen Qualitätsnormen der USA seien praktisch nichttarifären Handelshemmnissen für chinesische Einfuhren gleichzusetzen. Wie bereits dargelegt, ergab die Untersuchung jedoch, dass große Mengen aus der VR China in die USA eingeführt wurden und dass diese den Hauptanteil des US-amerikanischen Inlandsverbrauchs ausmachen. Daher wird der Einwand, dass nichttarifäre Handelshemmnisse in den USA einen Einfluss auf die Einfuhren und damit den Wettbewerb hätten, zurückgewiesen.“

Endgültige Verordnung

49. Dieselbe Problematik wird in den Erwägungsgründen 55 bis 72 behandelt:

„(55) Zwei Einführer bezogen zur Wahl der [USA] als Vergleichsland Stellung und wandten ein, dass die USA sich als Vergleichsland nicht eigneten, weil ihre Eigenerzeugung zu vernachlässigen sei und sie auf dem Weltmarkt nicht wettbewerbsfähig seien. Außerdem seien die USA in nicht vertretbarer Weise ausgewählt worden, weil es nur deshalb keine alternativen Vergleichsländer gegeben habe, weil der Verband der EU-Hersteller in unzulässiger Weise Druck auf die Hersteller aus anderen in Frage kommenden Vergleichsländern ausgeübt habe, um diese vor einer etwaigen Mitarbeit abzuschrecken. Zwei Einführer wandten ein, dass die Kommission die Informationen aus einigen potenziell mitarbeitenden Ländern außer Acht gelassen habe und dass öffentlich zugängliches Datenmaterial nationaler oder länderübergreifender Herstellerverbände in Drittländern unberücksichtigt geblieben sei.

(56) In Bezug auf das zuletzt angeführte Argument ist festzuhalten, dass unternehmensspezifische Informationen erforderlich sind, um die Untersuchung hinsichtlich der Höhe des etwaigen Dumpings zu führen. Aus diesem Grund wurde dieses Argument zurückgewiesen.

(57) Die Behauptung, der Verband der EU-Hersteller habe in unzulässiger Weise Druck ausgeübt, um vor einer etwaigen Mitarbeit abzuschrecken, wurden in keiner Weise belegt. Daher musste diese Behauptung zurückgewiesen werden.

(58) Die besagten Einführer wandten ferner ein, die jährlich in den USA produzierte Menge Keramikfliesen betrage etwa 60 Mio. m^2 und nicht wie unter Randnummer 51 der vorläufigen Verordnung angegeben 600 Mio. m^2. Dieser Einwand wurde geprüft und für zutreffend befunden.

(59) Zur Eignung der USA als Vergleichsland aufgrund des erheblich geringeren Produktionsvolumens lässt sich feststellen, dass der US-Markt von starkem Wettbewerb geprägt ist; zum einen gibt es einige lokale Herstellerunternehmen, zum anderen werden beträchtliche Mengen eingeführt.

19 — Später auf 60 Mio. m^2 berichtigt – vgl. 58. Erwägungsgrund der endgültigen Verordnung, unten in Nr. 49 angeführt.

Außerdem gibt es – wie unter Randnummer 52 der vorläufigen Verordnung festgehalten – keine Belege für nichttarifäre Hemmnisse, die den Marktwettbewerb wesentlich einschränken würden. Aufgrund dieser Sachlage ändert sich ungeachtet der geringeren Produktionsmenge nichts an der Feststellung, dass die USA ein geeignetes Vergleichsland sind.

(60) Zwei Einführer behaupteten, dass die Einheits-Verkaufspreise von Fliesen aus US-amerikanischer Produktion auf dem US-Inlandsmarkt wesentlich höher seien als auf dem EU-Markt, weshalb der Vergleich mit den Ausfuhrpreisen einen Dumpingverdacht aufkommen lasse. Diese Behauptung wurde für dieses Verfahren als belanglos erachtet, da Behauptungen dieser Art nur in einer eigenen gründlichen Antidumpinguntersuchung bezüglich der USA überprüft werden könnten; dazu müssten aber entsprechende Anscheinsbeweise vorliegen. Die Behauptung wurde somit übergangen.

…

(63) Die besagten Einführer behaupteten weiter, die Ausfuhrmengen der USA seien begrenzt. Dieses Argument wurde für die Wahl des Vergleichslandes als belanglos eingestuft, da die Daten des Vergleichslandes zur Bestimmung des Normalwerts herangezogen werden und nicht etwa zur Bestimmung der Ausfuhrpreise. Die Behauptung wurde folglich zurückgewiesen.

…

(67) Nach der Unterrichtung über die endgültigen Feststellungen erhob ein Einführerverband zahlreiche Einwände. Zunächst einmal seien die USA ein ungeeigneter Vergleichsmarkt, wenn man die vorgeblich geringe Verkaufsmenge der US-Hersteller auf ihrem Inlandsmarkt mit den chinesischen Ausfuhren in die Union vergleiche. Dazu ist festzustellen, dass der Grad des Wettbewerbs in möglichen Vergleichsländern nur eines der Kriterien ist, die zur Ermittlung etwaiger Vergleichsländer herangezogen werden. Bei der Einschätzung, ob sich ein Land als Vergleichsland eignet, ist es indessen keine Grundvoraussetzung, dass die Inlandsverkäufe der heimischen Industrie und die Einfuhren aus dem zu untersuchenden Land ihrem Umfang nach vergleichbar sind. Im Hinblick auf diesen Einwand wird auf die Feststellungen unter Randnummer 59 verwiesen, dass genügend Wettbewerb auf dem US-Markt herrscht und dass sich die USA folglich als Vergleichsland eignen. Deshalb wird dieser Einwand zurückgewiesen.

(68) Nach einer weiteren Behauptung des Einführerverbands reiche die Tatsache, dass beträchtliche Mengen auf den US-Markt eingeführt würden, für die Wahl der USA als Vergleichsland nicht aus. Dazu sei angemerkt, dass die Höhe der Einfuhren sehr wohl ein wichtiges Untersuchungskriterium bei der Bestimmung eines geeigneten Vergleichslandes darstellt. Die inländische Produktion und hohe Einfuhrmengen sind wichtige Bestimmungsfaktoren für die Wettbewerbsfähigkeit eines Marktes, wie unter Randnummer 59 bereits festgestellt wurde. Deshalb wird dieser Einwand zurückgewiesen.

…

(70) Der Verband gab weiter vor, dass die durchschnittlichen US-Inlandsverkaufspreise der einheimischen Keramikfliesen um ein Vielfaches über dem Preis der EU-Einfuhren aus der VR China lägen und die US-Ware im Vergleich zur aus der VR China eingeführten Ware nicht als ‚gleichartig' anzusehen sei. Die Tatsache, dass diese beiden Preise voneinander abweichen, ist jedoch kein Grund, die US-Ware im Hinblick auf die betroffene Ware nicht als gleichartig einzustufen. Wie unter Randnummer 32 der vorläufigen Verordnung bereits dargelegt, wurde festgestellt, dass die betroffene Ware und – unter anderem – die auf dem Inlandsmarkt der USA hergestellten und verkauften Ware[n] dieselben grundlegenden materiellen und technischen

Eigenschaften und dieselben grundlegenden Verwendungen aufweisen. Deshalb werden diese Waren als gleichartig im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 der Grundverordnung angesehen. Der Einwand des Verbandes wird daher zurückgewiesen.

(71) Schließlich wollte der Verband noch wissen, warum in Ermangelung einer Zusammenarbeit seitens anderer Drittländer als den USA nicht die Union als geeignetes Vergleichsland in Erwägung gezogen worden sei. Da es sich jedoch gezeigt hat, dass die USA ein geeignetes Vergleichsland sind (siehe Randnummer 59), bestand nicht die Notwendigkeit, etwaige andere geeignete Märkte zu untersuchen. Daher wird der Einwand des Verbandes zurückgewiesen.

(72) In Ermangelung weiterer Stellungnahmen wird bestätigt, dass die Wahl der USA als Vergleichsland angemessen und vertretbar im Sinne des Artikels 2 Absatz 7 Buchstabe a der Grundverordnung war; somit werden die Randnummern 45 bis 54 der vorläufigen Verordnung bestätigt."

Streitfragen und Vorbringen

50. Das *vorlegende Gericht* verweist auf drei Gruppen von Faktoren, die seiner Meinung nach zu dem Ergebnis führen könnten, dass die Auswahl der USA ungültig sei: Der US-amerikanische und der chinesische Fliesenmarkt würden sich gravierend unterscheiden, wobei die US-Hersteller nur eine sehr geringe Menge ausführten und nur einen kleinen Sektor im oberen Bereich des inländischen Marktes bedienten, während die unteren drei Viertel im Wesentlichen durch Einfuhren gedeckt würden; es sei nicht ersichtlich, dass die Kommission erschöpfend andere mögliche Vergleichsländer (insbesondere Brasilien, die Türkei, Nigeria, Thailand und Indonesien) in Erwägung gezogen habe; es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass sie bei der Auswahl sonstige öffentlich zugängliche statistische Daten berücksichtigt habe.

51. Das *Fliesen-Zentrum* führt weitgehend dieselben Argumente an und zitiert ausführlich die Nrn. 79, 97 und 103 bis 119 der Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache GLS[20]. Es gelangt zu dem Ergebnis, dass der Kommission hinreichende Gründe genannt worden seien und sie über hinreichende Informationen verfügt habe, aus denen die Ungeeignetheit der USA als Vergleichsland für ihre Untersuchungen hervorgehe, und dennoch habe sie sich nicht hinreichend bemüht, ein anderes Land zu finden. Dies stelle einen offensichtlichen Beurteilungsfehler und eine Verletzung höherrangiger Rechtsvorschriften, nämlich der Art. 2 Abs. 7 Buchst. a und 18 Abs. 5 der Grundverordnung, dar.

52. In der mündlichen Verhandlung hat das Fliesen-Zentrum hervorgehoben, dass Dumping nicht mit sozialem Dumping gleichzusetzen sei, was ich so verstanden habe, dass eine Ware nicht als gedumpt im Sinne der Antidumpingvorschriften gelten könne, wenn der Preis lediglich aufgrund geringer Lohnkosten niedrig sei, und dass die Verkaufspreise von in den USA vertriebenen US-Erzeugnissen zwangsläufig zu einem erheblichen Teil durch die Lohnkosten in den USA gebildet würden, die höher als in China seien.

53. Der *Rat* ist der Auffassung, dass die Erwägungsgründe sowohl der vorläufigen Verordnung als auch der endgültigen Verordnung hinreichende Angaben enthielten, um die Zweifel des vorlegenden Gerichts zu zerstreuen.

54. Ein rechnerisch ermittelter Normalwert müsse auf überprüfbaren und überprüften Zahlen einzelner Hersteller und nicht auf öffentlich zugänglichen makroökonomischen Statistiken beruhen. Den Erwägungsgründen der vorläufigen Verordnung lasse sich entnehmen, dass die Kommission bestrebt gewesen sei, solche Zahlen von Herstellern in allen erwähnten Ländern zu erlangen, eine

20 — C-388/10, EU:C:2011:636.

Antwort jedoch nur von einem thailändischen und zwei US-Herstellern erhalten habe, wovon nur die Antwort eines der US-Hersteller brauchbar gewesen sei. Die Kommission habe es nicht in der Hand, Hersteller in Drittländern, die nicht Gegenstand einer Untersuchung und nicht zur Mitarbeit bereit seien, zur Preisgabe von Informationen zu bewegen. Die Kommission habe alles in ihrer Macht Stehende getan, um die Tatsachen festzustellen und sie mit der gebotenen Sorgfalt zu prüfen, wie dies nach dem Urteil GLS verlangt werde [21].

55. Im Übrigen seien einige der vorgeschlagenen Länder (z. B. die Türkei und die Vereinigten Arabischen Emirate) aus verschiedenen Gründen ungeeignet, etwa wegen Nichtverfügbarkeit von Zahlen oder wegen Nichtvergleichbarkeit der Märkte. Demgegenüber lasse der US-Markt einen Vergleich unter den Gesichtspunkten Markt, Produktion und Einfuhren zu. Die Produktion überschreite die anerkannte Schwelle von 5 % der Ausfuhren aus China in die Union. Zudem seien die betroffenen Warenarten gut vergleichbar, wie sich aus der Produktkontrollnummer ergebe.

56. Die *Kommission* weist zunächst auf drei in der einschlägigen Rechtsprechung entwickelte maßgebliche Grundsätze hin [22]. Erstens hätten die Unionsorgane von Amts wegen zu prüfen, welche Drittländer mit Marktwirtschaft die geeigneten Merkmale aufwiesen, und die Kommission sei verpflichtet, sich hinreichend zu bemühen, kooperationswillige Hersteller in diesen Ländern zu finden. Zweitens hätten die Organe, wenn solche Hersteller gefunden worden seien, das geeignete Land in nicht unvertretbarer Weise unter Berücksichtigung der zu diesem Zeitpunkt verfügbaren zuverlässigen Informationen auszuwählen. Diese Auswahl falle in den weiten Ermessensspielraum, über den die Organe bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte verfügten, und unterliege nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle; insbesondere brauche nicht dargetan zu werden, dass in dem Vergleichsland in jeder Hinsicht identische Bedingungen gegeben seien, wenngleich die Vergleichbarkeit der Produktionsverfahren und die Verfügbarkeit von Rohstoffen berücksichtigt werden müssten. Schließlich seien die Organe nicht verpflichtet, alle von den Beteiligten im Rahmen eines Antidumpingverfahrens vorgeschlagenen Länder zu berücksichtigen, sie hätten jedoch allen ihnen vorgelegten Hinweisen nachzugehen.

57. Sodann befasst sich die Kommission nacheinander mit den drei vom vorlegenden Gericht geäußerten Zweifeln und führt die Erwägungsgründe der vorläufigen Verordnung und der endgültigen Verordnung an, die ihrer Meinung nach eine hinreichende Rechtfertigung enthalten.

58. Was die Unterschiede zwischen dem chinesischen und dem US-amerikanischen Markt betreffe, komme es nicht darauf an, ob solche Unterschiede bestünden, sondern ob sie Zweifel an der Geeignetheit der USA als Vergleichsland begründeten [23]. Im vorliegenden Fall sei die Auswahl aufgrund des hohen Grades des Wettbewerbs und der breiten Palette der Erzeugnisse, die mit der aus China ausgeführten Ware vergleichbar seien, geeignet. Die US-Hersteller seien wettbewerbsfähig, und ihre Produktion liege deutlich über der Schwelle von 5 % der chinesischen Ausfuhren in die Union, die der Gerichtshof für eine Vergleichbarkeit als hinreichend befunden habe [24].

59. Sofern die Organe dargetan hätten, dass die USA ein geeignetes Vergleichsland seien, brauche nicht geprüft zu werden, ob andere Länder möglicherweise noch geeigneter gewesen wären. Die weiteren Zweifel des vorlegenden Gerichts würden damit hinfällig; dennoch wolle die Kommission auf sie eingehen.

21 — C-338/10, EU:C:2012:158, Rn. 30.

22 — Neben den oben in Fn. 7 angeführten Urteilen verweist die Kommission auf das Urteil Neotype Techmashexport/Kommission und Rat (C-305/86 und C-160/87, EU:C:1990:295).

23 — Urteil Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, Rn. 32).

24 — Urteil Neotype Techmashexport/Kommission und Rat (C-305/86 und C-160/87, EU:C:1990:295, Rn. 31).

60. In Bezug auf die Prüfung anderer potenzieller Vergleichsländer sei die Kommission bestrebt gewesen, Kontakt mit Herstellern in allen Ländern aufzunehmen, die von den an der Untersuchung Beteiligten vorgeschlagen worden seien, insbesondere in Brasilien, habe jedoch trotz Unterstützung des Rechtsanwalts (eines) der Beteiligten keinen Hersteller für eine Mitarbeit gewinnen können. Es bestehe keine Pflicht der Kommission, von Amts wegen auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Daten nach weiteren möglichen Ländern zu suchen; sobald sie ein geeignetes Land gefunden habe, sei sie nicht verpflichtet, anderen Möglichkeiten nachzugehen, zumindest dann nicht, wenn sie nicht von den Beteiligten vorgeschlagen würden.

61. Im Hinblick auf die Verwendung öffentlich zugänglicher Daten zur Ermittlung des Normalwerts weist die Kommission darauf hin, dass lediglich unternehmensspezifische Informationen verwendet werden dürften und dass allgemeine statistische Daten möglicherweise die tatsächlichen Geschäftsvorgänge nicht genau widerspiegelten. Die Verwendung solcher Daten sei nur zulässig, wenn sich kein zur Mitarbeit bereiter Hersteller finden lasse.

Würdigung

62. Wie das vorlegende Gericht ausführt, fällt die Auswahl des Vergleichslands in den Ermessensspielraum, über den die Organe bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte verfügen. Eine Kontrolle durch das Gericht oder den Gerichtshof ist daher in ihrem Umfang beschränkt.

63. Allerdings ist die Neigung der Unionsorgane, bevorzugt die USA als Vergleichsland auszuwählen, in die Kritik geraten [25]. Diese Kritik richtet sich insbesondere gegen den hohen Anteil der Fälle, in denen die USA als Vergleichsland zu China ausgewählt wurden, und dies trotz der zwischen den beiden Ländern bestehenden Unterschiede im Grad der wirtschaftlichen Entwicklung [26] und trotz der Wahrscheinlichkeit, dass in Ländern mit Marktwirtschaft nur für diejenigen Ausführer ein Anreiz zur Mitarbeit bestehe, deren Kosten (Normalwert) höher als diejenigen der Ausführer in Ländern ohne Marktwirtschaft seien, da nur ihre Daten zu höheren Antidumpingzöllen auf Ausfuhren aus Ländern ohne Marktwirtschaft führten [27].

64. Kritik dieser Art sollte den Gerichtshof meines Erachtens zu einer sorgfältigen Nachprüfung der Aspekte veranlassen, die seiner Kontrolle unterliegen. Hierzu gehört insbesondere die Prüfung, ob die Organe bei der Ermittlung der Geeignetheit des ausgewählten Landes alle wesentlichen Umstände berücksichtigt 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, wobei das mit Art. 2 Abs. 7 Buchst. a der Grundverordnung verfolgte Ziel zu beachten ist, ein Vergleichsland zu finden, in dem der Preis einer gleichartigen Ware unter Bedingungen gebildet wird, die mit denen des Ausfuhrlands möglichst vergleichbar sind [28].

25 — Vgl. z. B. Trade and Investment Analytical Papers 18, *Anti-dumping: Selected Economic Issues*, Mai 2012, S. 12 und 13, erstellt von der gemeinsamen Trade Policy Unit (Referat Handelspolitik) des Department for Business Innovation and Skills (Ministerium für Unternehmen, Innovation und Qualifikationen) und des Department for International Development (Entwicklungshilfeministerium) im Vereinigten Königreich, sowie Review of EU Trade Defence Instruments in Brief 2, *The Analogue Country Method in Anti-dumping Investigations*, 2013, erstellt vom schwedischen Kommerskollegium (Zentralamt für Außenhandel und Wirtschaftsrecht).

26 — Aus den von der Weltbank (http://data.worldbank.org) veröffentlichten Zahlen geht hervor, dass 2009/2010 (d. h. im Untersuchungszeitraum des Antidumpingverfahrens in der vorliegenden Rechtssache) das Bruttonationaleinkommen pro Kopf in Kaufkraftparität in China 8 110 bis 9 000 und in den USA 47 490 bis 49 090 laufende internationale Dollar betrug.

27 — 15 Jahre nach dem Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO) dürfte dieser Gesichtspunkt wohl an Bedeutung verlieren, da die übrigen WTO-Mitglieder China nicht mehr ohne Weiteres als Land ohne Marktwirtschaft einstufen können (vgl. Nr. 15 des Protokolls über den Beitritt Chinas zur WTO, abrufbar unter https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#chn).

28 — Urteil GLS (C-388/10, EU:C:2012:158, Rn. 22, 27 und 31).

65. Nach der Systematik der genannten Bestimmung müssen die Organe versuchen, den Normalwert in erster Linie auf der Grundlage der Daten eines Landes mit Marktwirtschaft und nur dann, wenn dies nicht möglich ist, in zweiter Linie auf einer anderen vertretbaren Grundlage zu ermitteln. Im vorliegenden Fall wird jedoch nicht behauptet, die Ermittlung des Normalwerts auf der Grundlage der Daten aus einem Land mit Marktwirtschaft sei unmöglich. Streitig ist vielmehr, ob die USA ein „geeignetes" Drittland mit Marktwirtschaft sind und ihre Auswahl auf eine „nicht unvertretbare Weise" erfolgt ist.

66. Den Erwägungsgründen beider Verordnungen ist zu entnehmen und in den Erklärungen vor dem Gerichtshof ist nicht bestritten worden, dass sich die Kommission an Hersteller nicht nur in den USA, sondern auch in Brasilien, der Türkei, Nigeria, Thailand und Indonesien gewandt hat. Lediglich ein thailändischer und zwei US-Hersteller haben geantwortet, wobei nur ein US-Hersteller hinreichende und zuverlässige Daten über vergleichbare Erzeugnisse zur Verfügung gestellt hat. Es steht außerdem fest, dass die Kommission keinerlei Handhabe hat, von Erzeugern aus Drittländern eine Mitarbeit in derartigen Fällen zu verlangen. Insoweit ist dem Vortrag der Organe zu folgen, dass ihre Beurteilung auf der Grundlage konkreter, überprüfbarer Daten über tatsächliche Geschäftsvorgänge und nicht auf der Grundlage öffentlich zugänglicher allgemeiner Statistiken erfolgen müsse, die möglicherweise kein zutreffendes Bild vermittelten. Demnach war die Kommission offenkundig ernsthaft bestrebt, Daten aus verschiedenen Ländern mit Marktwirtschaft zu erlangen, hatte dabei aber nur in sehr begrenztem Maße Erfolg. Fraglich ist, ob dies ausreichte.

67. Nach Auffassung der Organe war die Kommission nach der Erlangung zuverlässiger Daten (wenngleich auch nur von einem einzigen Hersteller) aus einem Land mit Marktwirtschaft zu einer weiteren Suche nicht mehr verpflichtet. Das Fliesen-Zentrum und das vorlegende Gericht verweisen hingegen auf andere Drittländer (die Vereinigten Arabischen Emirate, Ägypten, Malaysia und Tunesien), in denen Untersuchungen möglich gewesen wären, aber unterblieben seien, und in den Unterlagen, die die Kommission selbst dem Gerichtshof vorgelegt hat, ist davon die Rede, dass im Laufe des Untersuchungsverfahrens auch Russland als ein mögliches Vergleichsland vorgeschlagen worden sei. Zudem war sich die Kommission dem 144. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung zufolge bewusst, dass „Einführer und Verwender die Möglichkeit haben, ihre Waren aus Drittländern … zu beziehen, … da die untersuchte Ware in mehreren Ländern … (… Vereinigte Arabische Emirate, [Ägypten], Südostasien … u. a.) hergestellt wird".

68. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob aufgrund der Unterschiede zwischen China und den USA im Grad ihrer wirtschaftlichen Entwicklung die USA kein „geeignetes" Drittland zur Ermittlung des Normalwerts sind oder ob sie auf „unvertretbare" Weise ausgewählt wurden, da ein Vergleichsland gefunden werden muss, in dem der Preis einer gleichartigen Ware unter Bedingungen gebildet wird, die mit denen des Ausfuhrlands möglichst vergleichbar sind.

69. Zum letztgenannten Punkt hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung mehrere Argumente vorgetragen. Sie räumt ein, dass dieses Kriterium unlängst in die Antidumpingvorschriften einer Reihe von Ländern (sie nennt Indien, Südafrika und die USA), aber (noch) nicht in das Unionsrecht aufgenommen worden sei; in der Union würden immer noch die Kriterien herangezogen, die seinerzeit (die Kommission verweist auf die Auslegungshinweise zum GATT aus dem Jahr 1955) von den USA aufgestellt worden seien. Diese Kriterien würden nicht auf einen vergleichbaren Grad der wirtschaftlichen Entwicklung abstellen, sondern auf die Notwendigkeit zur Heranziehung von Preisen, die auf einem Markt gebildet würden, in dem ein hohes Maß an Wettbewerb einen Abwärtsdruck erzeugen könne. Derzeit werde zwischen dem Rat und dem Parlament zwar diskutiert, ob ein Kriterium der wirtschaftlichen Entwicklung eingeführt werden solle, eine solche Änderung sei indessen noch nicht erfolgt; die Organe seien an die gegenwärtige und nicht an eine möglicherweise künftig bestehende Rechtslage gebunden. Im Übrigen möge ein niedrigerer Grad der wirtschaftlichen Entwicklung zwar im Allgemeinen darauf hindeuten, dass niedrigere Lohnkosten die Preise tief hielten, mit ihm gehe in der Regel aber auch eine geringere Effizienz und ein niedrigerer Grad der technischen Entwicklung einher, was zu einem gegenteiligen Effekt führe; infolgedessen sei die

Schlussfolgerung unzulässig, dass Daten aus einem Land mit einem höheren Grad der wirtschaftlichen Entwicklung zwangsläufig einen höheren Normalwert ergäben als Daten aus einem Land mit einem niedrigeren Grad der wirtschaftlichen Entwicklung. Konkret in Bezug auf Russland führt die Kommission aus, dass zum einen dieses Land im Untersuchungsverfahren zu spät vorgeschlagen worden sei, um eine Erfassung von Daten innerhalb der vorgegebenen Frist zu ermöglichen, und zum anderen das dort geltende duale Preisgestaltungssystem im Energiebereich für den inländischen Verbrauch einerseits und den Auslandsmarkt andererseits einen Vergleich erschwert hätte.

70. Angesichts dessen ist davon auszugehen, dass erstens derzeit keine Rechtspflicht der Unionsorgane besteht, den Grad der wirtschaftlichen Entwicklung eines potenziellen Vergleichslands im Vergleich zum wirtschaftlichen Entwicklungsstand des untersuchten Ausfuhrlands konkret zu berücksichtigen. Gleichwohl muss die Auswahl des Vergleichslands angemessen sein und darf nicht auf unvertretbare Weise erfolgen. Das bedeutet meines Erachtens, dass die Unionsorgane zu prüfen haben, ob ein unterschiedlicher Grad der wirtschaftlichen Entwicklung zu berücksichtigen ist, wobei ich jedoch akzeptiere, dass die Prüfung selbst in den Ermessensspielraum fällt, über den Unionsorgane bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte verfügen.

71. Sodann leuchten mir die Ausführungen der Kommission zur Maßgeblichkeit von Wettbewerb und Technologie bei der Ermittlung des Normalwerts ein. Ein hohes Maß an Wettbewerb dürfte so gut wie sicher einen Abwärtsdruck auf die Preise ausüben, so dass Daten aus einem äußerst wettbewerbsintensiven Markt nicht zwangsläufig eine höhere Dumpingspanne ergeben als Daten aus einem Land, in dem die Kosten niedriger sind, aber auch der Wettbewerb weniger stark ausgeprägt ist [29]. Ebenso ist davon auszugehen, dass ein höherer Grad der technischen Entwicklung geeignet ist, die Wirkung niedrigerer Lohnkosten auszugleichen, so dass höhere Lohnkosten nicht unbedingt als Indiz für höhere Preise und einen höheren Normalwert angesehen werden können [30]. Es liegt auf der Hand, dass es sich hierbei um Faktoren handelt, die unter den Begriff der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte fallen.

72. Schließlich bleibt noch festzuhalten, dass die konkrete Begründung der Kommission, weshalb Russland nicht als Vergleichsland ausgewählt wurde, nur teilweise überzeugt. Die Einleitungsbekanntmachung wurde am 19. Juni 2010 veröffentlicht, und in seiner Stellungnahme vom 6. August 2010 äußerte sich der CET dahin, dass Russland als geeignetes Vergleichsland in Frage kommen könnte, allerdings nur hilfsweise nach den USA, die der Verband bevorzugte. Es ist nicht ersichtlich, weshalb Terminzwänge eine Ausweitung der Anfragen auf Russland hätten verhindern sollen, da die vorläufige Verordnung erst am 16. März 2011 erlassen wurde und die Kommission in der Lage war, Fragebogen an Hersteller in anderen Ländern zu versenden, die auf die Einleitungsbekanntmachung hin vorgeschlagen wurden (die endgültige Verordnung wurde am 12. September 2011 innerhalb der durch Art. 6 Abs. 9 der Grundverordnung festgelegten Frist von 15 Monaten erlassen). Allerdings stehen dem Vergleich von Daten aus einem Land mit einem dualen Preissystem zweifellos reale Schwierigkeiten entgegen, und die Kommission durfte zu Recht davon ausgehen, dass eine Ausweitung der Untersuchungen auf ein Land, das von einem Beschwerdeführer hilfsweise vorgeschlagen wurde, nicht notwendig sei, da sie bereits das Land in Betracht gezogen

29 — Den Berichten des Weltwirtschaftsforums (www.weforum.org) über die Wettbewerbsfähigkeit zufolge waren 2008/2009 die USA unter den im vorliegenden Verfahren genannten Ländern dasjenige mit insgesamt dem stärksten inländischen Wettbewerb; 2010/2011 blieben sie in diesem Bereich jedoch geringfügig hinter den Vereinigten Arabischen Emiraten und der Türkei zurück und rangierten nur knapp vor China. Alle anderen hier erwähnten Länder, insbesondere Russland, wiesen ein wesentlich geringeres Maß an inländischem Wettbewerb auf. Solche Bewertungen des Gesamtniveaus des inländischen Wettbewerbs können selbstverständlich nur als grobe Richtschnur für das Maß des Wettbewerbs in einem bestimmten Sektor dienen, liefern aber dennoch einen Anhaltspunkt, der tendenziell für die Ausführungen der Kommission spricht.

30 — Die Weltbank (http://data.worldbank.org) liefert Statistiken über Ausfuhren von Hightech-Erzeugnissen als Prozentsatz der Ausfuhren von Fertigwaren, aus denen hervorgeht, dass China, Thailand und die USA 2009/2010 mit auf Hightech-Erzeugnisse entfallenden Ausfuhranteilen zwischen 20 % und 28 % ungefähr vergleichbar waren. In allen anderen hier genannten Ländern lagen die Prozentsätze wesentlich niedriger, mit Ausnahme Malaysias, das einen wesentlich höheren Prozentsatz aufwies. Für die genannten Jahre sind keine Prozentsätze für die Vereinigten Arabischen Emirate aufgeführt, jedoch ergaben sich in den Vorjahren extrem niedrige Prozentsätze für die Ausfuhren von Hightech-Erzeugnissen. Auch diese Zahlen sind nicht als unmittelbarer Beweis für den Stand der technischen Entwicklungen eines bestimmten Sektors tauglich, liefern aber wiederum einen Anhaltspunkt, der für die Ausführungen der Kommission spricht.

hatte, das nach Ansicht dieses Beschwerdeführers das geeignetste war. Zwar wäre es wohl besser gewesen, den Grund für das Nichtversenden von Fragebogen an russische Hersteller anzugeben, jedoch kann diese Unterlassung meines Erachtens die Gültigkeit der in Rede stehenden Verordnungen nicht in Frage stellen.

73. Aufgrund dieser Erwägungen gelange ich zu der Auffassung, dass die Auswahl der USA als Vergleichsland mangels brauchbarer Daten aus einem Land, dessen bessere Eignung dargetan worden wäre, nicht offensichtlich unangemessen oder unvertretbar war (oder dass zumindest die Unangemessenheit oder Unvertretbarkeit nicht dargetan wurde). Da die Ermittlung des Normalwerts nur dann „auf jeder anderen angemessenen Grundlage, einschließlich des für die gleichartige Ware in der [Union] tatsächlich gezahlten oder zu zahlenden Preises“, erfolgt, wenn die Verwendung von Daten aus einem Drittland mit Marktwirtschaft *nicht möglich* ist, erscheint die Prüfung überflüssig, ob der Rückgriff auf die in der Union tatsächlich gezahlten oder zu zahlenden Preise angemessener gewesen wäre.

74. Dennoch möchte ich der Gründlichkeit halber Folgendes anmerken. Die in der endgültigen Verordnung festgestellten Dumpingspannen liegen zwischen 26,3 % und 69,7 % (Erwägungsgründe 88 bis 93). Die Ausfuhrpreise und der Normalwert, anhand deren diese Dumpingspannen errechnet wurden, sind weder in der vorläufigen Verordnung noch in der endgültigen Verordnung angegeben, jedoch entspricht nach Art. 2 Abs. 12 der Grundverordnung die Dumpingspanne dem Betrag, um den der Normalwert den Ausfuhrpreis übersteigt. In der vorläufigen Verordnung in der durch die endgültige Verordnung bestätigten Fassung sind der Durchschnittspreis für Einfuhren aus China in die Union mit 4,5 Euro/m^2 im Untersuchungszeitraum und der Durchschnittsverkaufspreis in der Union mit 8,8 Euro/m^2 beziffert. In meinen ebenfalls heute vorgetragenen Schlussanträgen in der Rechtssache Bricmate (C-569/13) habe ich den korrekten Wert des Durchschnittspreises für Einfuhren aus China in die Union (unter Berücksichtigung eines erheblichen statistischen Fehlers beim Einfuhrvolumen nach Spanien im November 2009) mit 5,1 Euro/m^2 errechnet. Selbst auf dieser Basis beläuft sich der Betrag, um den die Verkaufspreise in der Union die Preise der Einfuhren aus China übersteigen, nach meiner Berechnung auf 72,5 % – höher als jede Dumpingspanne, die sich auf der Grundlage der Daten aus den USA ergibt. Wenn also als Normalwert der Durchschnittspreis der Unionsabsätze in der Union angesetzt worden wäre, wären die Dumpingspannen und somit die Antidumpingzölle höher gewesen als diejenigen, die auf der Grundlage der US-Daten tatsächlich festgestellt und festgesetzt wurden.

75. Ich gelange daher zu dem Ergebnis, dass den Unionsorganen mit der Auswahl der USA als Vergleichsland in Ausübung des Ermessensspielraums, über den sie bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte verfügen, kein Fehler unterlaufen ist.

Ermittlung des Normalwerts auf der Grundlage eines einzigen Herstellers

Die Antidumpingverordnungen

Vorläufige Verordnung

76. Zur Verwendung von Daten eines einzigen US-Herstellers heißt es im 53. Erwägungsgrund:

„Die von den beiden mitarbeitenden US-amerikanischen Herstellern vorgelegten Daten wurden vor Ort überprüft. Letztlich wurden nur die Daten eines besuchten Herstellers berücksichtigt, da seine Angaben sich als zuverlässig und für die Ermittlung des Normalwerts geeignet erwiesen. Die Daten des zweiten besuchten Herstellers dagegen erwiesen sich als unzuverlässig und konnten nicht verwendet werden, da dieser Hersteller keine vollständigen Angaben zu seinen inländischen Verkäufen übermittelt hatte und die Kosten sich nicht voll mit seiner Rechnungslegung in Einklang bringen ließen."

Endgültige Verordnung

77. Dieselbe Problematik wird in den Erwägungsgründen 61, 62, 64, 66, 69 und 74 bis 77 behandelt:

„(61) [Zwei] Einführer wandten ferner ein, der mitarbeitende US-Hersteller stünde im Eigentum von EU-Herstellern oder wäre mit diesen verbunden, weshalb die Untersuchung Fehler aufweise, da die vorgelegten Daten nicht aus unabhängigen Quellen stammten.

(62) Es sei daran erinnert, dass die von dem mitarbeitenden US-Hersteller vorgelegten Daten vor Ort überprüft wurden. Deshalb war dieser Einwand unbegründet und wurde folglich übergangen.

…

(64) Schließlich wandten dieselben Einführer noch ein, der Vertraulichkeitsschutz bezüglich der Identität des mitarbeitenden Herstellers im Vergleichsland sowie der Menge, des Werts und der Qualität seiner Produktion sei nicht gerechtfertigt. Es sei daran erinnert, dass der mitarbeitende Hersteller im Vergleichsland um Vertraulichkeitsschutz ersucht hatte, weil er kommerzielle Vergeltungsmaßnahmen befürchtete, und dass dieses Ersuchen als begründet erachtet wurde. Darüber hinaus lässt sich nicht ausschließen, dass die Bereitstellung der von den Einführern gewünschten Daten die Identifizierung des Herstellers im Vergleichsland ermöglichen könnte, selbst wenn die Daten in Spannen angegeben würden. Deshalb wurde der Einwand der Einführer übergangen.

…

(66) Diese beiden Einführer wandten ferner ein, dass die Wahl des angeblich von einem EU-Hersteller kontrollierten mitarbeitenden US-Herstellers als geeigneter Hersteller des Vergleichslandes ein Fehler sei. Vor allem sei das US-Unternehmen wirtschaftlich nicht unabhängig und könne deshalb bei der Dumpingermittlung nicht als Maßstab herangezogen werden. Zur Untermauerung dieses Einwands beriefen sich die Einführer auf Artikel 2 Absatz 1 Unterabsätze 3 und 4 der Grundverordnung[[31]]. Darauf muss zunächst erwidert werden, dass der mitarbeitende

31 — Unterabs. 3 lautet: „Die Preise zwischen Parteien, zwischen denen eine geschäftliche Verbindung oder eine Ausgleichsvereinbarung besteht, können nur dann als im normalen Handelsverkehr angesehen und für die Ermittlung des Normalwerts herangezogen werden, wenn festgestellt wird, dass sie durch diese Geschäftsbeziehung nicht beeinflusst werden." Unterabs. 4 verweist auf eine Definition des Begriffs „verbundene Personen".

US-Hersteller – wie unter Randnummer 23 der vorläufigen Verordnung und Randnummer 69 dieser Verordnung ausgeführt – um Vertraulichkeitsschutz ersucht hatte und diesem Ersuchen stattgegeben wurde. Deshalb kann weder bestätigt noch bestritten werden, dass eine Beziehung zwischen dem US-Unternehmen und einem EU-Hersteller besteht. Es sei allerdings gesagt, dass die genannten Bestimmungen der Grundverordnung die Art und Weise betreffen, wie die Verkaufspreise eines untersuchten Unternehmens zu behandeln sind, wenn dieses Verkäufe an eine verbundene Partei tätigt. Diese Bestimmungen sind nicht von Belang bei einer etwaigen Beziehung zwischen einem Hersteller in einem Vergleichsland und einem EU-Hersteller. Deshalb wird dieser Einwand zurückgewiesen.

…

(69) Der Einführerverband fragte darüber hinaus, welche Belege der mitarbeitende Hersteller aus dem Vergleichsland dafür angeführt habe, dass ihm – wie unter Randnummer 64 festgestellt – wirtschaftliche Vergeltungsmaßnahmen drohten. In diesem Zusammenhang wies das US-Unternehmen darauf hin, dass es zahlreiche ausführende chinesische Hersteller von Keramikfliesen gebe, mit denen es um dieselben Kunden konkurriere. Deshalb befürchte es kommerzielle Vergeltungsmaßnahmen, falls seine Identität preisgegeben werde. Zu den Belegen für das Vergeltungsrisiko ist anzumerken, dass die Vergeltungsgefahr aufgrund des Wettbewerbs des US-Unternehmens mit den auf dem US-Markt tätigen ausführenden chinesischen Herstellern um dieselben Kunden einleuchtet. Deshalb wurde dem Ersuchen des Unternehmens um Vertraulichkeitsschutz stattgegeben.

…

(74 [Zwei] Einführer wiesen darauf hin, dass Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Grundverordnung vorschreibe, dass der Normalwert anhand der Preise ‚der anderen Verkäufer oder Hersteller' ermittelt werde; den Normalwert anhand der Daten eines einzigen Unternehmens zu ermitteln sei ein Fehler.

(75) Hier sei daran erinnert, dass dieses Verfahren Einfuhren aus einem Land ohne Marktwirtschaft betrifft, weshalb der Normalwert nach Artikel 2 Absatz 7 Buchstabe a der Grundverordnung ermittelt werden muss. Daher wurde dieser Einwand zurückgewiesen.

(76) Nach der Unterrichtung über die endgültigen Feststellungen wandte ein Einführerverband ein, dass es seiner Auffassung nach unzulässig sei, den Normalwert anhand des Datenmaterials eines einzigen Unternehmens zu ermitteln. Aus den bereits unter Randnummer 75 angeführten Gründen wird dieser Einwand indessen zurückgewiesen.

(77) Schließlich wandten die besagten Einführer ein, dass die Ware des Herstellers im Vergleichsland nicht repräsentativ sei, da das Unternehmen ausschließlich das Hochpreissegment bediene. Da dem Hersteller im Vergleichsland Vertraulichkeitsschutz zugestanden wurde, kann diese Behauptung weder bestätigt noch bestritten werden. Doch selbst wenn diese Behauptung zuträfe, müssten – wie unter Randnummer 61 der vorläufigen Verordnung dargelegt – in berechtigten Fällen Berichtigungen am Normalwert vorgenommen werden, um alle Arten von Fliesen zu berücksichtigen, also auch solche, die unter einer anderen Marke weitervertrieben werden (re-sale branding). Der Einwand wurde als somit unbegründet angesehen und daher zurückgewiesen."

Streitfragen und Vorbringen

78. Das *vorlegende Gericht* weist darauf hin, dass verschiedene Bestimmungen der Grundverordnung [32] durch Verwendung des Plurals darauf hindeuteten, dass der Normalwert – ein entscheidendes Kriterium für die Feststellung eines Dumpings – auf der Grundlage der Daten mehrerer Hersteller ermittelt werden müsse. Wenn dies bei Ländern mit Marktwirtschaft geboten sei, müsse dies auch für Länder ohne Marktwirtschaft gelten, wie sich daraus ergebe, dass in Art. 2 Abs. 7 Buchst. a auf die Preise in einem Vergleichsland und nicht auf die Preise eines Vergleichsherstellers Bezug genommen werde. Objektivität und Genauigkeit seien wesentlich schwerer zu erreichen, wenn nur auf einen einzigen Hersteller abgestellt werde; es sei äußerst sorgfältig vorzugehen, insbesondere wenn – wie im vorliegenden Fall – behauptet werde, dass der betreffende US-Hersteller von einem Hersteller aus der Union beherrscht werde und daher nicht wirtschaftlich unabhängig sei. Im Übrigen würden Daten eines einzigen Herstellers durch spezifische unternehmenspolitische Entscheidungen bestimmt. Das vorlegende Gericht weist außerdem darauf hin, dass die Kommission es nicht für notwendig befunden habe, insoweit externes Expertenwissen in Anspruch zu nehmen.

79. Das *Fliesen-Zentrum* zitiert ausführlich die Nrn. 81 bis 87 der Schlussanträge in der Rechtssache GLS [33] zur Bedeutung der Ermittlung des Normalwerts und des dabei zu beachtenden Objektivitätsgebots. Seine Argumentation entspricht im Großen und Ganzen den Erwägungen des vorlegenden Gerichts, und es macht geltend, dass bei Nichtanwendung desselben Kriteriums (Pluralität von Ausführern oder Herstellern zu Vergleichszwecken) bei Ländern mit Marktwirtschaft und bei Ländern ohne Marktwirtschaft der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt werde.

80. Der *Rat* weist darauf hin, dass nach der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs die Tatsache, dass es in einem Land nur einen Hersteller gebe, die Auswahl dieses Landes als Vergleichsland nicht ausschließe [34]. Die in der Grundverordnung erfolgte Verwendung der Begriffe im Plural sei als allgemeiner und nicht entscheidender Anhaltspunkt zu verstehen und nicht unbedingt als Erfordernis, Daten von mehreren Ausführern oder Herstellern heranzuziehen; in einigen Bestimmungen würden im Übrigen der Singular und der Plural abwechselnd verwendet. Außerdem erübrige sich eine Bezugnahme auf mehrere Hersteller, wenn die Zahlen eines einzigen Herstellers repräsentativ seien. Die Organe seien stets nach der Praxis verfahren, sämtliche Hersteller in dem in Rede stehenden Land anzusprechen und die Zahlen aus allen eingegangenen Antworten zu verwenden, um wie viele Antworten es sich dabei auch immer handeln möge und selbst wenn nur eine Antwort vorliege. Der Schutz vertraulicher Daten des Herstellers sei unerlässlich, um dessen Mitarbeit zu gewährleisten. Es gebe keine Tatsachenbeweise für die Behauptung, dass die Zahlen des US-Herstellers von einer EU-Muttergesellschaft – so denn eine solche existiere – beeinflusst worden seien; jedenfalls aber verfahre die Kommission nach der Praxis, ausschließlich Zahlen betreffend die Verkäufe an eigenständige Dritte zu verwenden.

81. Die *Kommission* räumt ein, dass sich der Normalwert rechnerisch zuverlässiger ermitteln lasse, wenn die Zahlen von mehreren Herstellern im Vergleichsland stammten. Dies sei jedoch nicht immer möglich, und die Unionsorgane hätten keine Handhabe, eine Mitarbeit zu verlangen. Für Hersteller in einem Drittland, das von einer Untersuchung nicht betroffen sei, bestehe kein besonderer Anreiz zu

32 — Insbesondere Art. 2 Abs. 1 Unterabs. 2 („Wird … die gleichartige Ware von dem Ausführer im Ausfuhrland weder hergestellt noch verkauft, so kann der Normalwert anhand der Preise der anderen *Verkäufer oder Hersteller* ermittelt werden“) und Art. 2 Abs. 6 Buchst. a und c („so können die Beträge festgesetzt werden: a) anhand des gewogenen Durchschnitts der tatsächlichen Beträge, die für andere untersuchte *Ausführer oder Hersteller* bei der Produktion und dem Verkauf der gleichartigen Ware auf dem Inlandsmarkt des Ursprungslandes ermittelt wurden; … c) anhand jeder anderen vertretbaren Methode, sofern der auf diese Weise ermittelte Gewinn nicht höher ist als der Gewinn, den andere *Ausführer oder Hersteller* bei Verkäufen von Waren der gleichen allgemeinen Warengruppe auf dem Inlandsmarkt des Ursprungslandes erzielen“) (Hervorhebung jeweils nur hier).

33 — Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache GLS (C-388/10, EU:C:2011:636).

34 — Urteil Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, Rn. 15).

einer Mitarbeit, wohingegen die Hersteller in einem Land, das Gegenstand einer Untersuchung sei, allen Grund zur Vorlage ihrer eigenen Zahlen hätten, wenn sie vermeiden wollten, dass diese ihrerseits nach Art. 18 Abs. 1 der Grundverordnung auf der Grundlage der verfügbaren Fakten festgestellt würden.

82. Im vorliegenden Fall habe nur ein US-Hersteller brauchbare Zahlen zur Verfügung gestellt. Der Gerichtshof gehe davon aus, dass die Tatsache, dass es in einem Drittland nur einen Hersteller gebe, die Verwendung der Daten dieses Herstellers zur rechnerischen Ermittlung des Normalwerts nicht ausschließe; dasselbe müsse gelten, wenn es zwar mehrere Hersteller gebe, aber nur einer zur Mitarbeit bereit sei. Entscheidend sei, ob die betreffenden Preise aufgrund der Wettbewerbswirkung zustande kämen. Die vom vorlegenden Gericht angeführten Bestimmungen, in denen die Begriffe im Plural verwendet würden, gingen von Idealverhältnissen und nicht unbedingt von den tatsächlich bestehenden Möglichkeiten aus. Im Übrigen fassten die genannten Bestimmungen *mögliche alternative* Methoden ins Auge, wie sich aus dem „kann“ ergebe; Art. 2 Abs. 6 Buchst. b sehe die Verwendung der Zahlen vor, die „der betreffende Ausführer oder Hersteller“ (Singular) verzeichne.

83. Auch von einer Ungleichbehandlung könne nicht die Rede sein; bei der Ermittlung des Normalwerts im untersuchten Land und derjenigen im Vergleichsland handele es sich um zwei völlig unterschiedliche Vorgänge, für die nicht dieselben Methoden zur Verfügung stünden.

84. Die Gefahr, dass auf die Preise eines einzigen Herstellers aufgrund seiner besonderen Situation ungebührlich Einfluss genommen werden könnte, sei minimal, und zwar unabhängig davon, ob der betreffende Hersteller von einem EU-Hersteller beherrscht werde [35], da Preise zugrunde zu legen seien, die auf einer Vielzahl von Geschäftsvorgängen in einem wettbewerbsorientierten Markt beruhten, und Preise für konzerninterne Geschäftsvorgänge entsprechend berichtigt werden müssten.

85. Der Umstand schließlich, dass die Kommission kein externes Expertenwissen in Anspruch genommen habe, sei unbeachtlich; wegen der Vertraulichkeit der Daten beauftrage die Kommission niemals externe Fachleute bei Untersuchungen dieser Art.

Würdigung

86. Sollte die Entscheidung dahin lauten, dass die Auswahl der USA als Vergleichsland in einem Maße fehlerhaft ist, dass die angefochtene Verordnung aus diesem Grund für nichtig zu erklären ist, würde sich eine Untersuchung dieses Problemkreises erübrigen.

87. Falls sich der Gerichtshof jedoch meiner Auffassung anschließt, dass kein Fehler bei der Auswahl vorliegt, sind im Wesentlichen drei Punkte zu prüfen, nämlich erstens, ob ein Normalpreis auf der Grundlage der Daten eines einzigen Herstellers ermittelt werden kann, zweitens, ob – falls die erste Frage zu bejahen ist – dies auch dann gilt, wenn der Hersteller mit einem EU-Hersteller verbunden ist, und drittens, ob die Kommission externes Expertenwissen hätte hinzuziehen sollen.

88. Um den dritten – und meines Erachtens am einfachsten zu beantwortenden – Punkt als Erstes zu behandeln: Es gibt meiner Meinung nach keinen zwingenden Grund für die Annahme, dass externes Expertenwissen hätte in Anspruch genommen werden müssen. Das Fliesen-Zentrum und das vorlegende Gericht haben offenbar einer standardisierten Absatzüberschrift, die in der Begründung jedes Kommissionsvorschlags für eine Verordnung des Rates zu finden ist, meiner Ansicht nach

35 — Die Kommission verweist auf die Feststellung des Gerichts, dass Daten eines Drittlandherstellers, zwischen dem und einem EU-Hersteller eine Verbindung bestehe, nicht ungültig seien – Urteile Ferchimex/Rat (T-164/94, EU:T:1995:173, Rn. 74) und Hangzhou Duralamp Electronics/Rat (T-459/07, EU:T:2013:369, Rn. 154).

ungebührliche Bedeutung zugemessen. Mangels eines konkreten Grundes für die gegenteilige Annahme (und im vorliegenden Fall ist ein solcher Grund weder genannt worden, noch ist ein solcher ersichtlich) ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Organe zu einer angemessenen eigenen Beurteilung der Daten fähig sind.

89. Zwischen allen Verfahrensbeteiligten ist unstreitig, dass es stets besser und zuverlässiger ist, den Normalwert auf der Grundlage der Daten eines breiten Spektrums von Herstellern zu ermitteln. Im Urteil Rotexchemie hat der Gerichtshof jedoch ausgeführt, dass „[d]ie bloße Tatsache, dass es im Vergleichsland nur einen Hersteller gibt, … an sich nicht aus[schließt], dass die dortigen Preise das Ergebnis eines echten Wettbewerbs sind, da sich bei fehlender Preiskontrolle ein solcher Wettbewerb ebenso gut daraus ergeben kann, dass nennenswerte Einfuhren aus anderen Ländern erfolgen“ [36].

90. Im Wesentlichen ist die hier vorliegende Situation weniger mit dem Sachverhalt in der Rechtssache Rotexchemie, bei dem es im Vergleichsland überhaupt nur einen Hersteller gab – im Gegensatz zu dem Fall, dass nur ein Hersteller brauchbar mitarbeitet, während andere dies ablehnen –, als vielmehr mit dem Sachverhalt in der Rechtssache Ferchimex/Rat vergleichbar, in der das Gericht festgestellt hat, dass „Potacan … der einzige kanadische Hersteller ist, der sich schließlich bereit erklärte, den Fragebogen der Kommission zu beantworten und an der Untersuchung mitzuarbeiten. Insbesondere erklärte der … größte Hersteller Kanadas …, dass er eine Zusammenarbeit ablehne, und übermittelte nur einige öffentlich zugängliche Informationen, die zur Bestimmung des Normalwerts nicht ausreichten. Zudem bestreitet die Klägerin nicht, dass die Kommission alles getan hat, um andere Angaben über den kanadischen Markt als die von Potacan zu erhalten. … Daher ist davon auszugehen, dass Kanada ein geeignetes Vergleichsland darstellte und die Kommission keine andere Wahl hatte, als die von Potacan stammenden Angaben heranzuziehen“ [37].

91. Das letztgenannte Urteil ist natürlich für den Gerichtshof nicht bindend; gegen die Entscheidung wurde jedoch kein Rechtsmittel eingelegt, und man kann ihr zumindest eine gewisse Überzeugungskraft zuschreiben.

92. Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, welche Alternativen die Unionsorgane möglicherweise hätten nutzen können. Ich bin bereits zu der Ansicht gelangt, dass es kaum eine echte Chance gab, ein offensichtlich geeigneteres Vergleichsland mit mehreren zur Mitarbeit bei der Untersuchung bereiten Herstellern zu finden [38]. Es stellt sich dann die Frage, ob mehr Hersteller in den USA hätten befragt werden können. Dem 48. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung ist zu entnehmen, dass mehr als zwei US-Hersteller angesprochen wurden, denn dort heißt es, dass „nur zwei Hersteller der betroffenen Ware in den USA die Fragebogen [beantworteten]“, und die Gerichtsakten enthalten keine Anhaltspunkte dafür, dass die Anzahl der angesprochenen Hersteller unzureichend gewesen wäre. Wenn kein geeigneteres Vergleichsland hätte gefunden werden können und keine weiteren Hersteller in diesem Land zur Mitarbeit bewegt werden konnten, bestanden die einzigen Optionen offenkundig darin, entweder die Ermittlung des Normalwerts anhand der Daten des einzigen US-Herstellers, der angemessen geantwortet hatte, oder „auf jeder anderen angemessenen Grundlage“ vorzunehmen, unter denen aber nur der in der Union tatsächlich gezahlte oder zu zahlende Preis in Frage gekommen wäre. Was diese zweite Option angeht, so ist es nach meinen obigen Berechnungen [39] durchaus möglich, dass sich höhere Dumpingspannen ergeben hätten.

36 — Urteil Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261, Rn. 15).

37 — Urteil Ferchimex/Rat (T-164/94, EU:T:1995:173, Rn. 69 und 70); vgl. auch Urteil Hangzhou Duralamp Electronics/Rat (T-459/07, EU:T:2013:369, Rn. 154).

38 — Siehe oben, Nrn. 62 ff.

39 — Nr. 74.

93. Schließlich stehen in Bezug auf den zweiten Punkt dem Gerichtshof nicht genügend Informationen zur Verfügung. Die Organe äußern sich nicht dazu, ob der betreffende US-Hersteller mit einem (angeblich italienischen) EU-Hersteller wirtschaftlich verbunden ist, und obwohl anscheinend behauptet wird, dass das Fliesen-Zentrum und/oder die an der Untersuchung beteiligten Einführer den betreffenden Hersteller benennen könnten, ist in den dem Gerichtshof vorliegenden Schriftstücken und Erklärungen keine solche Benennung erfolgt.

94. Die Kommission hat angeboten, dem Gerichtshof bestimmte Angaben (wenngleich nicht ausdrücklich diese konkrete Information) unter der Bedingung zur Verfügung zu stellen, dass diese dem Fliesen-Zentrum gegenüber geheim gehalten wird. Derzeit ist jedoch keine Bestimmung in der Verfahrensordnung ersichtlich, die dem Gerichtshof ein solches Vorgehen ermöglichen würde [40]. Von der vertraulichen Behandlung von Unterlagen ist nur im Verhältnis zu den Streithelfern bei unmittelbaren Klagen und Rechtsmitteln die Rede (Art. 131 Abs. 2 und Art. 190 Abs. 1). Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung die Auffassung vertreten, dass es sich hier um eine Nichtigkeitsklage im Gewand eines Vorabentscheidungsersuchens handele und dass der Gerichtshof mangels einer ausdrücklichen Bestimmung in der Verfahrensordnung *ad hoc* sein Urteil Kadi II [41] auch im Licht der Art. 339 AEUV (der die Mitglieder der Organe sowie die Beamten der Union zur Wahrung des Berufsgeheimnisses verpflichte) und 19 Abs. 4 der Grundverordnung heranziehen könne.

95. Da jedoch (einstweilen) eine ausdrückliche Bestimmung in der Verfahrensordnung fehlt, die eine vertrauliche Behandlung von Informationen im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens erlauben würde, ist dies meines Erachtens kein zulässiger Lösungsansatz.

96. Wenn die Informationen nicht vertraulich zur Verfügung gestellt werden können, muss meines Erachtens in einem ersten Schritt die Vermutung gelten, dass der US-Hersteller in der Tat wirtschaftlich mit einem EU-Hersteller verbunden ist, und geprüft werden, ob dieser Umstand die Ermittlung des Normalwerts ungültig machen könnte. Ist das nicht der Fall, erübrigt sich die weitere Prüfung, ob Zugang zu vertraulichen Informationen erforderlich ist.

97. Nach eigener Aussage haben die Organe wie immer sorgfältig darauf geachtet, nur Daten zu verwenden, die sich auf Verkäufe an unabhängige Abnehmer bezögen. Insoweit erscheint es mir unnötig, die Offenlegung von Informationen zu verlangen, die die Organe gegenüber dem Fliesen-Zentrum geheim halten wollen. Bei Zugrundelegung der Argumentation des Fliesen-Zentrums, wonach die herangezogenen Daten zu einem künstlich hohen Normalpreis führten, ist nicht vorstellbar, dass Absätze an verbundene Abnehmer eingeflossen sind. Wenn überhaupt, hätte dies im Ergebnis zu einem niedrigeren Normalwert führen müssen, denn es erscheint logischer, dass unter normalen Umständen verbundenen Abnehmern günstige Konditionen gewährt werden.

98. Als Zweites stellt sich die Frage, ob es wahrscheinlich ist, dass die Herstellungskosten des US-Tochterunternehmens eines EU-Herstellers, und die von diesem Tochterunternehmen in Rechnung gestellten Preise im Vergleich zu den Kosten bzw. Preisen eines unabhängigen US-Herstellers künstlich erhöht wären. Das erscheint eigentlich eher unwahrscheinlich, wenn das Ziel in der Führung eines erfolgreichen Geschäftsbetriebs auf einem wettbewerbsorientierten Markt besteht (und es kann – sofern es keinen Grund für die Annahme des Gegenteils gibt – davon ausgegangen werden, dass dies das Ziel des US-Herstellers ist). Die Kommission überprüfte die Daten des Herstellers vor Ort, und diese Überprüfung wurde offenbar gründlich durchgeführt, da die Daten des

40 — Wenn es sich hier um eine unmittelbar beim Gericht erhobene Klage handeln würde, wäre eine vertrauliche Behandlung nach Art. 67 § 3 der Verfahrensordnung möglich – vgl. z. B. Beschluss vom 7. Mai 2008, Shanghai Excell M&E Enterprise und Shanghai Adeptech Precision/Rat (T-299/05).

41 — Urteil Kommission/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 97 ff., insbesondere Rn. 120 ff.)

anderen Herstellers als unzuverlässig verworfen wurden [42]. Da die Organe Wert darauf legten, Daten aus einem äußerst wettbewerbsorientierten Markt zu erlangen, ist es wohl unwahrscheinlich, dass eine nicht wettbewerbsorientierte Marktstrategie bei einer derart eingehenden Kontrolle nicht aufgefallen wäre.

99. Im vorliegenden Fall ist dem Gerichtshof kein konkreter Grund für die Annahme vorgetragen worden, dass ein mit einem EU-Hersteller verbundener US-Hersteller (das Vorliegen einer solchen Verbindung unterstellt) wahrscheinlich zu höheren Preisen auf dem US-Markt anbietet als ein Hersteller, bei dem eine solche Verbindung nicht besteht.

100. In Anbetracht dessen erscheint es mir nicht gerechtfertigt, dass der Gerichtshof die angefochtene Verordnung mit der Begründung für ungültig erklärt, dass der Normalwert auf der Grundlage von Daten eines einzigen Herstellers errechnet wurde, wobei es ohne Belang ist, ob der Hersteller in irgendeiner Weise mit einem EU-Hersteller verbunden ist.

Begründungspflicht und Verteidigungsrechte im Hinblick auf den rechnerisch ermittelten Normalwert

Vorläufige Verordnung

101. Die rechnerische Ermittlung des Normalwerts auf der Grundlage der Daten des US-Herstellers ist in den Erwägungsgründen 56 bis 58 und 61 beschrieben:

„(56) Im Vergleich zur Menge der betroffenen Ware, die von den mitarbeitenden ausführenden Herstellern in die Union ausgeführt wurde, waren den Untersuchungsergebnissen zufolge die Inlandsverkäufe des US-amerikanischen Herstellers der gleichartigen Ware hinsichtlich der Menge repräsentativ.

(57) Im Untersuchungszeitraum wurden die Verkäufe an unabhängige Abnehmer auf dem Inlandsmarkt der Untersuchung zufolge für alle Typen der gleichartigen vom US-amerikanischen Hersteller gefertigten Ware als Geschäfte im normalen Handelsverkehr getätigt. Angesichts der Qualitätsunterschiede zwischen der in den USA hergestellten und verkauften gleichartigen Ware und der betroffenen aus der VR China in die Union ausgeführten Ware wurde es jedoch als angemessener erachtet, den Normalwert für bestimmte Warentypen rechnerisch zu ermitteln, da in diesem Fall im Interesse eines gerechten Vergleichs diese Qualitätsunterschiede berücksichtigt werden konnten (vgl. Randnummer 61).

(58) Der Normalwert wurde rechnerisch durch Addition der Herstellkosten des US-amerikanischen Herstellers, seiner Vertriebs-, Verwaltungs- und Gemeinkosten (‚VVG-Kosten')[43] und seiner Gewinnspanne ermittelt. Nach Artikel 2 Absatz 6 der Grundverordnung wurden die Beträge für die VVG-Kosten und die Gewinnspanne anhand der Zahlen festgesetzt, die der US-amerikanische Hersteller bei der Herstellung sowie dem Verkauf der gleichartigen Ware im normalen Handelsverkehr tatsächlich verzeichnete.

…

42 — Vgl. 53. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung: „… da dieser Hersteller keine vollständigen Angaben zu seinen inländischen Verkäufen übermittelt hatte und die Kosten sich nicht voll mit seiner Rechnungslegung in Einklang bringen ließen".

43 — [Betrifft nicht die deutsche Sprachfassung der vorliegenden Schlussanträge.]

(61) Im Interesse eines gerechten Vergleichs zwischen dem Normalwert und dem Ausfuhrpreis wurden nach Artikel 2 Absatz 10 der Grundverordnung für Unterschiede, die die Preise und ihre Vergleichbarkeit beeinflussten, gebührende Berichtigungen vorgenommen. Berichtigungen am Normalwert wurden vorgenommen für Unterschiede bei den Merkmalen (vor alle[m] aufgrund von OEM[44]-Branding) und für Qualitätsunterschiede … bei bestimmten nicht vom Hersteller im Vergleichsland hergestellten Warentypen (aufgrund der geringeren Kosten von Steingutfliesen). Weitere Berichtigungen betrafen, soweit erforderlich, Seefracht-, Versicherungs-, Bereitstellungs-, Neben-, Verpackungs- und Kreditkosten sowie Bankgebühren und Provisionen; sie wurden in allen Fällen zugestanden, in denen die Anträge für begründet, korrekt und stichhaltig belegt befunden wurden."

Endgültige Verordnung

102. Auf die rechnerische Ermittlung des Normalwerts wird in den Erwägungsgründen 73, 77, 86 und 87 Bezug genommen:

„(73) Zwei Einführer brachten vor, dass die interessierten Parteien mangels Angaben über die Produktionsmengen des US-Herstellers nicht überprüfen könnten, ob es aufgrund von Größenvorteilen bedeutende Unterschiede geben könne bei den Produktionskosten des US-Herstellers und der in die Stichprobe einbezogenen chinesischen Hersteller, die jährlich mehr als 10 Mio. m^2 Keramikfliesen herstellten. Die Produktionsmengen des Herstellers im Vergleichsland und der chinesischen Hersteller seien angesichts der geringeren Produktionsmengen des Herstellers im Vergleichsland oder des Vergleichslandes nicht miteinander vergleichbar. Hier sei daran erinnert, dass die Produktionsmengen des mitarbeitenden Herstellers im Vergleichsland vertraulich sind und deshalb nicht offengelegt werden dürfen. Außerdem sei daran erinnert, dass der chinesische Wirtschaftszweig stark fragmentiert ist und sich im Wesentlichen aus kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zusammensetzt. Deshalb wurden diese Einwände als gegenstandslos betrachtet.

…

(77) Schließlich wandten die besagten Einführer ein, dass die Ware des Herstellers im Vergleichsland nicht repräsentativ sei, da das Unternehmen ausschließlich das Hochpreissegment bediene. Da dem Hersteller im Vergleichsland Vertraulichkeitsschutz zugestanden wurde, kann diese Behauptung weder bestätigt noch bestritten werden. Doch selbst wenn diese Behauptung zuträfe, müssten – wie unter Randnummer 61 der vorläufigen Verordnung dargelegt – in berechtigten Fällen Berichtigungen am Normalwert vorgenommen werden, um alle Arten von Fliesen zu berücksichtigen, also auch solche, die unter einer anderen Marke weitervertrieben werden (re-sale branding). Der Einwand wurde als somit unbegründet angesehen und daher zurückgewiesen.

…

(86) Nach der Unterrichtung über die endgültigen Feststellungen nahm ein ausführender Hersteller darauf Bezug, dass der Normalwert auf den Daten eines einzigen Herstellers im Vergleichsland beruhe und daher aus Gründen der Vertraulichkeit keine genauen Angaben offengelegt werden könnten; in diesem Falle, so wandte er ein, müsse zwingend sichergestellt werden, dass dort, wo es zweckdienlich erscheine, Berichtigungen vorgenommen würden, um die Vergleichbarkeit der Waren bei den Dumpingberechnungen zu gewährleisten. Diesbezüglich wurden – wie unter

44 — Original equipment manufacturer.

Randnummer 61 der vorläufigen Verordnung erwähnt – soweit erforderlich Berichtigungen vorgenommen, um einen fairen Vergleich zwischen dem Normalwert und dem Ausfuhrpreis zu gewährleisten.

(87) Nach der Unterrichtung über die endgültigen Feststellungen wandten zwei Einführer ein, der mitarbeitende US-Hersteller bediene ausschließlich das Hochpreissegment der Keramikfliesenbranche, die chinesischen ausführenden Hersteller hingegen das Niedrigpreissegment. Die nach Artikel 2 Absatz 10 der Grundverordnung im Interesse eines gerechten Vergleichs zwischen Normalwert und Ausfuhrpreis vorgenommenen Berichtigungen seien ihnen nicht offengelegt worden. Diesbezüglich wird darauf verwiesen, dass in Randnummer 61 der vorläufigen Verordnung dargelegt wird, welche Berichtigungen im Interesse eines gerechten Vergleichs vorgenommen wurden."

Streitfragen und Vorbringen

103. Das *vorlegende Gericht* weist darauf hin, dass bei der rechnerischen Ermittlung des Normalwerts anhand der Preise des US-Herstellers Berichtigungen für Unterschiede bei der Qualität, bei den Vermarktungsmerkmalen und bei den Kosten vorgenommen worden seien. In solchen Fällen „obliegt es … den Gemeinschaftsorganen, wenn sie der Ansicht sind, eine Berichtigung … vornehmen zu müssen, sich auf Beweise oder zumindest auf Anhaltspunkte zu stützen, die die Existenz des Faktors, aufgrund dessen die Berichtigung vorgenommen wird, und dessen Einfluss auf die Vergleichbarkeit der Preise belegen" [45]. Folglich müssten der Anlass für Korrekturen nachweisbar und die Korrekturen selbst damit nachprüfbar sein, was hier indessen weder anhand der in der vorläufigen und der endgültigen Verordnung enthaltenen noch anhand der im Rahmen des Untersuchungsverfahrens zur Verfügung gestellten Informationen möglich sei. Auch wenn die Vertraulichkeit der Daten des US-Herstellers geschützt werden müsse, seien nach Art. 296 AEUV Rechtsakte mit einer ordnungsgemäßen Begründung zu versehen. Im Hinblick darauf, dass die Ermittlung des Normalwerts eine der wesentlichen Etappen zur Feststellung eines möglichen Dumpings darstelle, komme der Begründung einer Antidumpingmaßnahme besondere Bedeutung zu; die Verteidigungsrechte aus Art. 20 und Art. 21 Abs. 6 der Grundverordnung liefen ins Leere, wenn den interessierten Parteien nur vage Informationen zur genauen Ermittlung des Normalwerts gegeben würden und ihnen eine sachlich fundierte Stellungnahme damit unmöglich gemacht werde.

104. Auch hier entspricht das Vorbringen des *Fliesen-Zentrums* weitgehend den vom vorlegenden Gericht geäußerten Erwägungen, wobei das Fliesen-Zentrum unterstreicht, dass die in der vorläufigen und in der endgültigen Verordnung genannten Daten vage und unzuverlässig seien.

105. Der *Rat* betont die Notwendigkeit, gegenüber mitarbeitenden Herstellern in einem Vergleichsdrittland die Vertraulichkeit zu wahren. Bei einer Offenlegung der Angaben, die nach Ansicht des Fliesen-Zentrums hätten offengelegt werden müssen, käme es – so der Rat – zu einer eklatanten Verletzung dieser Vertraulichkeit. Zudem fielen die Berichtigungen, die bei der Ermittlung des Normalwerts vorzunehmen seien, in den weiten Ermessensspielraum, über den die Organe bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte verfügten, und es sei nicht dargetan geworden, dass die Organe ihre Beurteilungsbefugnisse überschritten hätten. Schließlich wirkten sich alle vorgenommenen Berichtigungen zugunsten der Hersteller aus, deren Ware einem Antidumpingzoll unterliege; wenn keine Beschwernis vorliege, seien die Anforderungen an die Begründungspflicht weniger streng, so dass dieser Pflicht im vorliegenden Fall Genüge getan sei.

106. Die *Kommission* macht geltend, dass erstens die Begründung der endgültigen Verordnung den Anforderungen der Rechtsprechung entspreche und zweitens dem Fliesen-Zentrum keine „Verteidigungsrechte" zustünden, diese aber jedenfalls nicht verletzt seien.

45 — Urteil Kundan und Tata/Rat (T-88/98, EU:T:2002:280, Rn. 96).

107. Bezüglich der Begründung führt sie die im Urteil Petrotub und Republica [46] genannten allgemeinen Anforderungen an und weist sodann auf die Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil Beus [47] hin, wonach die Begründung einer Verordnung, die allgemein gelten soll, „sich darauf beschränken [kann], die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Verordnung geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen. Daher kann nicht verlangt werden, dass sie die mitunter sehr zahlreichen und weitverzweigten tatsächlichen Umstände im Einzelnen anführt, auf deren Grundlage die Verordnung ergangen ist, und noch weniger, dass sie diese Umstände mehr oder weniger vollständig würdigt“. Im Urteil Petrotub und Republica/Rat [48] hat der Gerichtshof entschieden, dass der Rat mit der bloßen Behauptung, es sei „festgestellt worden, dass es sich bei den Kompensationsgeschäften in Wirklichkeit um Transaktionen im normalen Handelsverkehr“ gehandelt habe, keine hinreichende Begründung gegeben habe; er habe nicht angegeben, welche Gründe ihn zu der Annahme veranlasst hätten, dass die bei den genannten Geschäften angewandten Preise von der Beziehung zwischen den Parteien nicht beeinflusst worden seien; die Betroffenen hätten nicht erkennen können, ob diese Preise zu Recht für die Berechnung des Normalwerts herangezogen worden seien oder ob diese Heranziehung einen Mangel darstellen könne, der sich auf die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung auswirke; außerdem werde der Gerichtshof daran gehindert, seine Kontrolle auszuüben und zu prüfen, ob ein offenkundiger Beurteilungsfehler begangen worden sei. Die Kommission trägt jedoch vor, dass im Rahmen der Begründungspflicht auch die Pflicht zur Wahrung der Geschäftsgeheimnisse nach Art. 339 AEUV und Art. 19 der Grundverordnung zu berücksichtigen sei. Insbesondere werde in Art. 19 Abs. 4 der Grundverordnung zwischen der nicht verbotenen Bekanntgabe allgemeiner Informationen und der Bekanntgabe spezifischer Beweise unterschieden, die genau geregelt sei. Im Übrigen sei die Begründung in ihrem Kontext zu beurteilen, wozu im vorliegenden Fall auch der gesamte Inhalt der nichtvertraulichen Unterlagen gehöre, der den Parteien bekannt gegeben worden sei.

108. Nach Auffassung der Kommission sind im vorliegenden Fall alle vorstehend genannten Anforderungen erfüllt, insbesondere durch die Erwägungsgründe 56 bis 58 und 61 der vorläufigen Verordnung, auf die in der endgültigen Verordnung verwiesen werde. Der bloße Umstand, dass keine konkreten oder ungefähren Zahlen genannt würden, bedeute noch nicht, dass die Begründungspflicht verletzt worden sei; die Informationen ermöglichten dem Gerichtshof, die Vorlage vertraulicher Daten zu verlangen, die zur Nachprüfung der Begründung erforderlich seien. Ob der US-Hersteller mit einem EU-Hersteller verbunden sei, sei außerdem für die Gültigkeit der endgültigen Verordnung völlig belanglos, da die verwendeten Daten Preise bei Verkäufen an unabhängige Parteien beträfen. Die Zahlen seien anhand der Belege des US-Herstellers überprüft und gegebenenfalls berichtigt worden.

109. Zu den Verteidigungsrechten weist die Kommission zunächst darauf hin, dass das Fliesen-Zentrum an dem Verfahren, das zum Erlass der endgültigen Verordnung geführt habe, nicht beteiligt gewesen sei. Insoweit könnten ihm keine Verteidigungsrechte zustehen. Auch aus der von ihm behaupteten „Verbundenheit“ mit dem am Verfahren beteiligten luxemburgischen Unternehmen Cera-Net Sàrl könne es solche Rechte (allenfalls) nur dann herleiten, wenn es nachweisen könne, dass es dieses Unternehmen tatsächlich beherrsche. Im Übrigen stünden Cera-Net selbst keine Verteidigungsrechte zu, da sich Antidumpingverfahren nur gegen Hersteller oder Ausführer in Drittländern und gegebenenfalls die mit ihnen verbundenen Einführer, nicht jedoch gegen unabhängige Einführer wie Cera-Net richteten.

110. Hilfsweise macht die Kommission geltend, dass Cera-Net jedenfalls nicht in ihren Verteidigungsrechten verletzt worden sei. Der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Urteil Timex/Rat und Kommission [49] zufolge seien die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer in die Lage zu versetzen, von den Unterlagen, die die Kommission während der Untersuchung erhalten habe, Kenntnis zu nehmen,

46 — Siehe oben, Nr. 41.

47 — Urteil Beus (5/67, EU:C:1968:13).

48 — Urteil Petrotub und Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4, Rn. 86 bis 89).

49 — 264/82, EU:C:1985:119, Rn. 24 und 30.

um ihren Standpunkt sachgerecht vertreten zu können, wobei diese Rechte jedoch gegebenenfalls mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes in Einklang gebracht werden müssten; die Kommission müsse sich somit bemühen, soweit dies mit dem Geschäftsgeheimnis vereinbar sei, der Klägerin die der Wahrnehmung ihrer Interessen dienenden Angaben zu machen und dabei – gegebenenfalls von Amts wegen – die geeignete Form der Mitteilung zu wählen. Im vorliegenden Fall sei Cera-Net ein Teil der verlangten Informationen zur Verfügung gestellt worden, und der für die Anhörung zuständige Beamte habe überprüft, dass die herangezogenen Preise in dem erforderlichen Umfang berichtigt worden seien. Bei einer eigentlichen Bekanntgabe wäre es – so die Kommission – zu einer Verletzung der Vertraulichkeit gekommen, deren Wahrung unerlässlich sei, um die Mitarbeit von Herstellern in Drittländern sicherzustellen.

Würdigung

111. Dieser Aspekt des Falles wirft – ebenso wie der vorherige – die Frage nach der Vertraulichkeit von Informationen auf. Hier ist diese Frage jedoch zunächst unter dem Gesichtspunkt der verfahrensrechtlichen Stellung des Fliesen-Zentrums im Antidumpingverfahren zu prüfen.

112. Meines Erachtens liegt auf der Hand, dass das Fliesen-Zentrum, das mit keinem der chinesischen Ausführer verbunden ist und nicht an dem Untersuchungsverfahren beteiligt war, keine individuellen Verteidigungsrechte geltend machen kann und dass die Kommission einleuchtend begründet hat, weshalb das Fliesen-Zentrum solche Rechte nicht von Parteien herleiten kann, die tatsächlich an dem Verfahren beteiligt waren.

113. Im Rahmen des Ausgangsverfahrens und des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens stellt sich daher die Frage, ob die Begründung einem Rechtsakt mit allgemeiner Geltung angemessen ist. Mit anderen Worten: Reichte die Begründung aus, um den (nicht unmittelbar und individuell) Betroffenen das Verständnis der Erwägungen der Organe und dem Gerichtshof die Ausübung seiner Kontrolle zu ermöglichen? War es zu diesem Zweck notwendig, die vorgenommenen Berichtigungen für Unterschiede bei der Qualität, bei den Vermarktungsmerkmalen und bei den Kosten im Einzelnen anzugeben?

114. Sämtliche Informationen, die dem Gerichtshof bzw. den von den Antidumpingzöllen allgemein Betroffenen zur Verfügung stehen, finden sich im 61. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung, auf den die Erwägungsgründe 77, 86 und 87 der endgültigen Verordnung verweisen, und der wie folgt lautet: „Berichtigungen am Normalwert wurden vorgenommen für Unterschiede bei den Merkmalen (vor alle[m] aufgrund von OEM-Branding) und für Qualitätsunterschiede … bei bestimmten nicht vom Hersteller im Vergleichsland hergestellten Warentypen (aufgrund der geringeren Kosten von Steingutfliesen). Weitere Berichtigungen betrafen, soweit erforderlich, Seefracht-, Versicherungs-, Bereitstellungs-, Neben-, Verpackungs- und Kreditkosten sowie Bankgebühren und Provisionen; sie wurden in allen Fällen zugestanden, in denen die Anträge für begründet, korrekt und stichhaltig belegt befunden wurden.“

115. Meines Erachtens dürfte eine solche Aussage grundsätzlich eine hinreichende Erläuterung eines Rechtsakts mit allgemeiner Geltung darstellen. Sie bezeichnet die Art der vorgenommenen Berichtigung und – zumindest implizit – die Richtung, in der die Zahlen berichtigt wurden, nämlich abwärts.

116. Selbstverständlich haben ein nur mittelbar Betroffener (wie ein Einführer in der Situation des Fliesen-Zentrums) und der Gerichtshof ohne konkrete Zahlen keine Möglichkeit, die genauen Berechnungen zu kontrollieren. In Bezug auf das Fliesen-Zentrum (und die gesamte Keramikfliesenbranche) ist wohl billigerweise hinzunehmen, dass diese Zahlen vertraulich bleiben müssen.

117. Falls es konkrete Anhaltspunkte dafür gäbe, dass die Berichtigungen nicht korrekt vorgenommen wurden, könnte der Gerichtshof in Erwägung ziehen, die Vorlage der Zahlen zu verlangen und diese zu prüfen. Auch insoweit würde ich beim gegenwärtigen Stand der Verfahrensordnung zur Vorsicht raten.

118. Es gibt jedoch keine solchen spezifischen Anhaltspunkte; angesichts ihres Fehlens und angesichts der Stellung des Fliesen-Zentrums im Antidumpingverfahren insgesamt ist kein Grund ersichtlich, weshalb der Gerichtshof weitere Angaben zu den Berichtigungen anfordern sollte. Wenn sich das Fliesen-Zentrum wie jeder andere mittelbar Betroffene grundsätzlich mit einer Begründung zufriedengeben muss, die den Anforderungen an die Begründung einer Maßnahme mit allgemeiner Geltung genügt, kann der Umstand, dass es Klage bei einem nationalen Gericht erhebt, die zu einem Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof führt, nicht einen Anspruch darauf begründen, dass der Gerichtshof in diesem Rahmen Informationen prüft, die dem Gericht im Rahmen einer – von einem Vorabentscheidungsverfahren zu unterscheidenden – Direktklage eines klagebefugten, von der Antidumpingmaßnahme unmittelbar Betroffenen möglicherweise zur Verfügung gestanden hätten.

119. Auch wenn daher Bereiche verbleiben mögen, in denen im Einzelnen Ungewissheit hinsichtlich der Genauigkeit der Berechnung des Normalwerts anhand der Zahlen des betreffenden US-Herstellers herrscht und die im Rahmen einer Direktklage eines klagebefugten Betroffenen beim Gericht möglicherweise von Belang gewesen wären, so sind diese meiner Ansicht nach nicht geeignet, im konkreten verfahrensrechtlichen Rahmen einer Vorlagefrage eine Feststellung des Gerichtshofs zu rechtfertigen, dass die angefochtene Verordnung ungültig sei.

Stichprobenbildung

Die Antidumpingverordnungen

Vorläufige Verordnung

120. Die Stichprobenbildung bei chinesischen und bei EU-Herstellern nach Art. 17 der Grundverordnung ist in den Erwägungsgründen 4 bis 13 beschrieben. Im vierten Erwägungsgrund wird erklärt, dass alle der Kommission bekannten ausführenden Hersteller in China, Einführer und Unionshersteller gebeten worden seien, mit der Kommission Kontakt aufzunehmen und ihr für den Untersuchungszeitraum grundlegende Informationen zu ihrer Tätigkeit in Verbindung mit der betroffenen Ware vorzulegen. Weiter heißt es dort:

„2.1. *Bildung einer Stichprobe der ausführenden Hersteller der VR China*

(5) Im Rahmen des Stichprobenverfahrens gingen bei der Kommission 105 ordnungsgemäß beantwortete Fragebogen von ausführenden Herstellern in der VR China ein, auf die 47 % der Einfuhren in dem … Untersuchungszeitraum entfielen. …

(6) Nach Artikel 17 Absatz 1 der Grundverordnung bildete die Kommission eine Stichprobe der ausführenden Hersteller, und zwar auf der Grundlage des größten repräsentativen Ausfuhrvolumens der betroffenen Ware in die Union, das in der verfügbaren Zeit angemessen untersucht werden konnte. Die Stichprobe umfasste drei Gruppen, in denen 10 einzelne Hersteller vertreten waren und auf die im [Untersuchungszeitraum] 14,4 % der Gesamtmenge der Ausfuhren aus der VR China in die Union und 31,3 % der Gesamtmenge der mitarbeitenden Ausführer entfielen. Die betroffenen Parteien und die Behörden der VR China wurden nach Artikel 17 Absatz 2 der Grundverordnung zur Stichprobenbildung konsultiert. Es gingen einige Stellungnahmen dazu ein. Als begründet erachtete Stellungnahmen wurden bei der Bildung der endgültigen Stichprobe berücksichtigt.

2.2. *Bildung einer Stichprobe der EU-Hersteller*

(7) In einem Schreiben an die Kommission bekräftigte der [CET], dass alle antragstellenden Unternehmen mit ihrer möglichen Einbeziehung in die Stichprobe einverstanden waren. Einschließlich der anderen Unternehmen, die mit der Kommission Kontakt aufgenommen hatten, lagen der Kommission somit Informationen von 73 EU-Herstellern vor.

(8) Bei der Bildung der Stichprobe wurde die starke Fragmentierung der Keramikfliesenbranche berücksichtigt. Damit die Ergebnisse großer Unternehmen die Schadensanalyse nicht dominierten und um sicherzustellen, dass die Lage der kleinen Unternehmen, die zusammengenommen den größten Teil der EU-Produktion ausmachen, hinreichend berücksichtigt wurde, vertrat die Kommission die Auffassung, dass alle Segmente, d. h. die kleinen, die mittleren und die großen Unternehmen, in der Stichprobe vertreten sein sollten.

(9) Es wurden drei Segmente anhand der jährlichen Produktionsmenge unterschieden:

— Segment 1: große Unternehmen – Produktionsleistung über 10 Mio. m^2,

— Segment 2: mittlere Unternehmen – Produktionsleistung 5 bis 10 Mio. m^2 und

— Segment 3: kleine Unternehmen – Produktionsleistung unter 5 Mio. m^2.

(10) Bei der Analyse der mikroökonomischen Indikatoren wurden die Ergebnisse der Stichprobenunternehmen des jeweiligen Segments anhand des Anteils dieses Segments an der Gesamtproduktion der Union gewogen (verwendet wurde das jeweilige Gewicht der einzelnen Segmente an der Keramikfliesenbranche insgesamt). Den im Zuge der Untersuchung eingeholten Informationen zufolge entfiel auf die Hersteller des 1. und 2. Segments jeweils etwa ein Viertel der EU-Gesamtproduktion und auf die Hersteller des 3. Segments etwa die Hälfte. Mehr als 350 Unternehmen gehören dem Segment der kleinen Unternehmen an. Dem Segment der mittleren Unternehmen gehören über 40 Unternehmen, demjenigen der Großunternehmen über 20 Unternehmen an.

(11) Die Stichprobe wurde aus zehn Unternehmen gebildet. Bei den Unternehmen handelt es sich jeweils um die größten der drei Segmente; berücksichtigt wurden die Verkäufe, die Produktion sowie der Standort. Von den Stichprobenunternehmen gehört eines dem Segment der Großunternehmen an, vier wurden im Segment der mittleren Unternehmen gezogen und fünf in demjenigen der kleinen Unternehmen. Die Stichprobenunternehmen haben Standorte in den sechs Mitgliedstaaten (Italien, Spanien, Polen, Portugal, Deutschland und Frankreich), in denen über 90 % der EU-Gesamtproduktion hergestellt werden. Auf diese Stichprobenunternehmen entfielen 24 % der Gesamtproduktion der mitarbeitenden Hersteller und 7 % der EU-Gesamtproduktion.

(12) Im Laufe der Untersuchung stellte ein polnisches Unternehmen der Stichprobe seine Mitarbeit an der Untersuchung ein. Der Kommission gelang es nicht, einen anderen Hersteller mit Standort in Polen für die Mitarbeit zu gewinnen.

(13) Trotz der Einstellung der Mitarbeit durch den polnischen Hersteller blieb die Repräsentativität der Stichprobe gemessen anhand der Kriterien der Randnummern 8 und 10 hoch. Daher entschied die Kommission, dass das Verfahren mit einer aus neun Herstellern aus fünf Mitgliedstaaten gebildeten Stichprobe fortgeführt werden konnte.“

Endgültige Verordnung

121. Die Stichprobenbildung wird in den Erwägungsgründen 9 bis 33 behandelt. In den Erwägungsgründen 9 bis 12 wird ein zwei chinesische ausführende Hersteller betreffender Einwand zurückgewiesen, der für die vorliegende Rechtssache ohne Belang ist. Abschließend heißt es im 13. Erwägungsgrund: „Da keine weiteren Stellungnahmen vorliegen, werden die Randnummern 5 und 6 der vorläufigen Verordnung bestätigt."

122. Was die im vorliegenden Fall einschlägige Problematik betrifft, wird in den Erwägungsgründen 16 bis 33 festgestellt:

„(16) Eine interessierte Partei wandte ein, die Stichprobe sei aufgrund der Einteilung des Wirtschaftszweigs der Union in unterschiedliche Unternehmenskategorien und aufgrund der geografischen Verteilung der Stichprobe statistisch ungültig. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass die EU-Keramikfliesenbranche mit über 500 Herstellern stark fragmentiert ist. Es hat sich außerdem gezeigt, dass in der Branche sowohl kleine als auch mittlere und große Unternehmen vertreten sind. Um zu vermeiden, dass die Ergebnisse großer Unternehmen die Schadensanalyse dominieren, und um sicherzustellen, dass die Lage der kleinen Unternehmen, die zusammengenommen den größten Teil der EU-Produktion ausmachen, hinreichend berücksichtigt wird, erschien es angebracht, dass alle Unternehmenskategorien (d. h. kleine, mittlere und große Unternehmen) in der Stichprobe vertreten sind. Aus jeder Kategorie wurden allerdings die größten Unternehmen ausgewählt, sofern die geografische Repräsentativität gewährleistet war.

(17) Eine interessierte Partei brachte ferner vor, die Kommission sei den Nachweis schuldig geblieben, dass die Stichprobe nach dem Rückzug des polnischen Herstellers noch repräsentativ gewesen sei; im Übrigen sei die Stichprobe in Bezug auf die Menge der Verkäufe auf den EU-Markt ohnehin nicht repräsentativ genug.

(18) Es trifft zu, dass ein polnischer Hersteller beschloss, nicht weiter an der Untersuchung mitzuarbeiten, weshalb er aus der Stichprobe ausgeschlossen werden musste. Es ist indessen nicht erforderlich, dass eine Stichprobe die geografische Verteilung und das Gewicht der Herstellermitgliedstaaten exakt widerspiegelt, um repräsentativ zu sein. Da die geografische Verteilung nur einer der repräsentativitätsbestimmenden Faktoren ist, wäre ein derartiger Ansatz verwaltungstechnisch nicht praktikabel. Vielmehr genügt es, wenn die Stichprobe die jeweiligen Anteile der großen Herstellerländer proportional widerspiegelt. Unter Zugrundelegung dieses Kriteriums wurde befunden, dass der Rückzug des polnischen Unternehmens die Gesamtrepräsentativität der Stichprobe nicht beeinträchtigte. Somit wird bestätigt, dass die Stichprobe der EU-Hersteller hinreichend repräsentativ im Sinne des Artikels 17 der Grundverordnung ist.

(19) Auf den Einwand zur Gesamtrepräsentativität der Stichprobe ist zu erwidern, dass die Stichprobenunternehmen aufgrund der starken Fragmentierung des Wirtschaftszweigs der Union zwangsläufig einen relativ kleinen Ausschnitt der EU-Gesamtproduktion ausmachen. Dazu bestimmt Artikel 17 der Grundverordnung, dass sich die Untersuchungen beschränken dürfen auf ‚Stichproben, die nach den normalen statistischen Verfahren […] gebildet werden, oder auf das größte repräsentative Volumen von Produktion, Verkäufen oder Ausfuhren […], die in angemessener Weise untersucht werden können'; es werden hingegen keine konkreten Schwellenwerte für repräsentative Volumen festgesetzt. Aufgrund dieser Sachlage wird bestätigt, dass die Stichprobe repräsentativ im Sinne des Artikels 17 der Grundverordnung war.

(20) Eine interessierte Partei behauptete, die Kommission habe es versäumt, Unionshersteller in die Stichprobe aufzunehmen, die niedrige Verkaufspreise verlangten und die in Ländern wie Polen und der Tschechischen Republik niedergelassen seien; aus diesem Grund sei die Stichprobe im Hinblick auf die durchschnittlichen Verkaufspreise der Unionshersteller nicht repräsentativ.

(21) In Bezug auf diese Behauptung kam die Kommission zum Ergebnis, dass die durchschnittlichen Verkaufspreise der Stichprobe des Wirtschaftszweigs der Union in derselben Größenordnung lagen wie die durchschnittlichen Verkaufspreise in den öffentlich zugänglichen Statistiken. Jedenfalls ergab die Untersuchung, wie unter Randnummer 125 ausgeführt, dass die endgültigen Feststellungen auch dann nicht wesentlich anders ausfallen würden, wenn man öffentlich zugänglichen Preisen für diese Länder Rechnung tragen würde.

(22) Einige Parteien kritisierten die Methodik zur Bildung der Stichprobe des Wirtschaftszweigs der Union im Gegensatz zur Bildung der Stichprobe der chinesischen Ausführer, bei der man sich ausschließlich auf die Ausfuhrmenge gestützt habe.

(23) Im Hinblick auf die unterschiedlichen Methoden zur Auswahl einer Stichprobe einerseits der Unionshersteller, andererseits der chinesischen ausführenden Hersteller ist festzuhalten, dass die Methoden den Zielen des Stichprobenverfahrens entsprechend angewendet wurden. Beim Wirtschaftszweig der Union musste die Kommission die Lage des gesamten Wirtschaftszweigs beurteilen; folglich wurden die Kriterien zugrunde gelegt, die das repräsentativste Bild der gesamten Branche zeichneten. Bei den chinesischen Ausführern bot es sich an, die Stichprobe auf der Grundlage der größten Ausfuhrmenge der betroffenen Ware zu bilden, weshalb die größten Ausführer in die Stichprobe aufgenommen wurden. Es wird ferner darauf hingewiesen, dass keine Verpflichtung nach Artikel 17 der Grundverordnung besteht, beide Stichproben nach denselben Kriterien zu bilden. Im Übrigen erhielten die mitarbeitenden Parteien in der VR China sowie die chinesischen Behörden Gelegenheit, Stellung zur beabsichtigten Stichprobe zu beziehen, bevor die Stichprobe der chinesischen ausführenden Hersteller endgültig bestimmt wurde. Daraufhin wurde Stellung zur Zusammensetzung der Stichprobe bezogen, nicht jedoch zu deren Repräsentativität.

(24) Nach der Unterrichtung über die endgültigen Feststellungen behauptete ein Einführerverband, aus Artikel 17 der Grundverordnung gehe hervor, dass die Stichproben der EU-Hersteller und der ausführenden Hersteller nach denselben Kriterien gebildet werden sollten. Mehrere chinesische Parteien hielten nach der besagten Unterrichtung an ihrem Einwand fest, dass die chinesischen ausführenden Hersteller und die EU-Hersteller bei der Auswahl der jeweiligen Stichproben unterschiedlich behandelt worden seien.

(25) In Bezug auf die Behauptung nach der Unterrichtung über die endgültigen Feststellungen, dass die Stichproben der EU-Hersteller und der ausführenden Hersteller nach denselben Kriterien gebildet werden sollten, kam die Kommission aus den unter Randnummer 23 dargelegten Gründen zum Ergebnis, dass diese Stichproben anhand unterschiedlicher Kriterien gebildet werden dürfen. Deshalb wird dieser Einwand zurückgewiesen.

(26) Zur Tatsache, dass – wie unter Randnummer 23 erwähnt – keine Stellungnahmen zur Repräsentativität der Stichprobe eintrafen, behaupteten diese Parteien, dass die chinesischen Parteien zum Zeitpunkt der Stichprobenbildung nicht darüber informiert worden seien, dass bei der Stichprobenbildung unterschiedliche Auswahlkriterien zugrunde gelegt würden, und dass sie deshalb nicht dazu hätten Stellung nehmen können.

…

(28) Nach der Unterrichtung über die endgültigen Feststellungen wandte eine interessierte Partei ein, dass die Kommission gegen Artikel 4 Absatz 1 der Grundverordnung verstoßen habe, als sie den unterschiedlichen Unternehmenskategorien bei der Stichprobenbildung Rechnung getragen habe; dieser Absatz lege nämlich fest, dass die Analyse für den Wirtschaftszweig der Union als Ganzes durchgeführt werden sollte und nicht für bestimmte Gruppen oder Arten von Unternehmen.

(29) Dem Einwand, dass die Gliederung der Stichprobe nach drei Unternehmenskategorien gegen Artikel 4 Absatz 1 der Grundverordnung verstoße, kann nicht stattgegeben werden. Aus Randnummer 23 wird ersichtlich, dass die gebildete Stichprobe – im Gegensatz zum Einwand der betroffenen Partei – repräsentativ ist für den Wirtschaftszweig der Union als Ganzes und nicht nur für bestimmte Gruppen von Unternehmen. Darüber hinaus sieht Artikel 17 Absatz 1 der Grundverordnung ausdrücklich vor, dass zum Zwecke der Schadensbestimmung Stichproben gebildet werden dürfen. Dieser Einwand war folglich unbegründet und wurde aus diesem Grund zurückgewiesen.

(30) Nach der Unterrichtung über die endgültigen Feststellungen kritisierte dieselbe interessierte Partei die Tatsache, dass bei der Stichprobenbildung der geografischen Verteilung Rechnung getragen wurde; dazu führte sie an, dass die Union ein Binnenmarkt sei und Artikel 17 Absatz 1 der Grundverordnung eine Stichprobenbildung nur auf der Grundlage der größten repräsentativen Menge zulassen könne.

(31) Zur Verwendung des Kriteriums der geografischen Verteilung ist festzuhalten, dass es sich um eine fragmentierte Branche handelt und die geografische Verteilung der Hersteller über die Mitgliedstaaten bei der Beurteilung der Repräsentativität der gebildeten Stichprobe verwendet wird, um den unterschiedlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, die innerhalb der Europäischen Union herrschen können. Die Stichprobe umfasst die Mitgliedstaaten, aus denen etwa 90 % der EU-Produktion stammen; nach dem Rückzug des polnischen Unternehmens war der Abdeckungsgrad mit etwa 80 % noch immer beträchtlich hoch. Folglich gewährleistete die von der Kommission angewandte Methodik, dass die Stichprobe bezüglich der EU-Produktion als Ganzes repräsentativ ist und Artikel 17 Absatz 1 gerecht wird. Daher wurde der Einwand zurückgewiesen.

(32) Nach der Unterrichtung über die endgültigen Feststellungen wandte eine interessierte Partei ein, dass nur kleine und mittlere Unternehmen in die Stichprobe der EU-Hersteller aufgenommen worden seien, deren Kosten und Preise angeblich höher gewesen seien als die von großen Unternehmen.

(33) Diese Behauptung wurde jedoch nicht belegt. Es sei darauf hingewiesen, dass Unternehmen aller Kategorien der Stichprobe angehören. Im Übrigen können außer der Unternehmensgröße noch andere Faktoren kostenrelevant sein, z. B. Rohstoffkosten, Abschreibungen oder die Kapazitätsauslastung.“

123. Die Erwägungsgründe 125 und 126 sind für diese Problematik ebenfalls von Bedeutung:

„(125) Wie bereits unter Randnummer 20 erwähnt, bezweifelte eine interessierte Partei die Schlussfolgerungen unter den Randnummern 96 bis 99 der vorläufigen Verordnung bezüglich der Verkaufspreise des Wirtschaftszweigs der Union; sie behauptete, die Kommission habe Hersteller aus Polen und der Tschechischen Republik bei der Bestimmung des Einheitspreises des Wirtschaftszweigs der Union außer Acht gelassen; außerdem gebe es Widersprüche zwischen den Schlussfolgerungen und den tatsächlichen öffentlichen Daten.

(126) Zu dieser Behauptung wurde eine Simulation unter Einbeziehung der in Polen verzeichneten Verkaufspreise durchgeführt; die dortige Produktion macht etwa 10 % der Gesamtproduktion des Wirtschaftszweigs der Union aus. Im Falle der Tschechischen Republik, deren Produktion

weniger als 3 % der EU-Gesamtproduktion ausmacht, wurde keine Simulation durchgeführt. Die Simulation ergab, dass sich die endgültigen Feststellungen selbst bei Einbeziehung der polnischen Preise nicht nennenswert ändern. Schließlich berechnete die Kommission getreu ihrer Methodik die Verkaufspreise des Wirtschaftszweigs der Union, indem sie die nötigen Berichtigungen vornahm, um zu den Preisen zu gelangen, die dem ersten unabhängigen Abnehmer in Rechnung gestellt wurden, denn nur so ist die Vergleichbarkeit mit den chinesischen Verkaufspreisen gewährleistet."

Streitfragen und Vorbringen

124. Das *vorlegende Gericht* merkt an, dass die Kommission zur Ermittlung der Unterbietungsspanne eine Stichprobe gebildet habe, was Art. 17 Abs. 1 der Grundverordnung in Fällen erlaube, „in denen die Anzahl der Antragsteller, der Ausführer oder der Einführer, der Warentypen oder der Geschäftsvorgänge sehr groß ist". Dabei seien zwei Arten der Stichprobenbildung zulässig: „eine vertretbare Anzahl von Parteien, Waren oder Geschäftsvorgängen durch Stichproben, die nach den normalen statistischen Verfahren auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Auswahl zur Verfügung stehenden Informationen gebildet werden", oder „das größte repräsentative Volumen von Produktion, Verkäufen oder Ausfuhren …, die in angemessener Weise in der zur Verfügung stehenden Zeit untersucht werden können". Offenkundig sei zur Ermittlung der Preise der EU-Hersteller die erste Art der Stichprobenbildung verwendet worden und zur Ermittlung der Preise der chinesischen Hersteller die zweite. Das vorlegende Gericht bezweifelt die Zulässigkeit eines solchen Ansatzes, da dies dazu geführt habe, dass die Stichproben im Wesentlichen aus einer großen Anzahl kleiner EU-Hersteller (auf die lediglich 7 % der Unionsproduktion entfielen) und aus einer kleinen Anzahl großer chinesischer Hersteller (14,4 % der chinesischen Produktion) gebildet worden seien, obwohl beide Märkte stark fragmentiert seien und sich größtenteils aus KMU zusammensetzten. Die Stichproben seien daher möglicherweise nicht vergleichbar, was Zweifel an der Objektivität der Ermittlung begründe. Darüber hinaus stammten sämtliche EU-Hersteller der Stichprobe aus westlichen Mitgliedstaaten mit hohen Preisen; es seien keine Hersteller aus Mitgliedstaaten mit niedrigen Preisen vertreten. Es sei daher fragwürdig, ob die festgestellten Preisunterbietungsspannen (laut 113. Erwägungsgrund der endgültigen Verordnung zwischen 43,2 % und 55,7 %) genau und objektiv bestimmt worden seien.

125. Das *Fliesen-Zentrum* trägt größtenteils dieselben Erwägungen vor, geht dabei allerdings mehr in Einzelheiten und macht geltend, dass die beiden Stichproben auf vergleichbare Weise gebildet werden müssten. Entsprechend dem Mindesterfordernis für die Einleitung einer Untersuchung sei eine Repräsentativität der Unionsstichprobe außerdem nur gegeben, wenn mindestens 25 % der Unionshersteller erfasst seien[50]. Die Kommission habe nicht gleichartige Sachverhalte miteinander verglichen und dadurch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, das in Art. 3 Abs. 2 der Grundverordnung normierte Objektivitätsgebot und die Regel des niedrigeren Zolls in Art. 9 Abs. 4 dieser Verordnung verstoßen. Zudem genüge die Verwendung von Stichproben, die für lediglich 7 % bzw. 14,4 % des jeweiligen Marktes repräsentativ seien, nicht den Repräsentativitätsanforderungen.

126. Der *Rat* macht erstens geltend, dass die Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union auf der Grundlage jeweils makro- und mikroökonomischer Daten des gesamten Wirtschaftszweigs und der EU-Hersteller der Stichprobe beurteilt worden sei; die Zusammensetzung der chinesischen Stichprobe spiele hierfür keine Rolle. Zweitens trage die Unionsstichprobe der Fragmentierung des Wirtschaftszweigs Rechnung. Polnische bzw. tschechische Hersteller seien deshalb nicht einbezogen worden, weil ein polnischer Hersteller die Mitarbeit eingestellt habe und die tschechische Produktion weniger als 3 % der Unionsproduktion ausmache; im Übrigen habe die Kommission eine Simulation

50 — Nach Art. 5 Abs. 4 der Grundverordnung ist die Einleitung einer Untersuchung auf Antrag von Herstellern ausgeschlossen, auf die weniger als 25 % der Unionsproduktion entfallen. Das Fliesen-Zentrum führt bestimmte Rechtssachen an, in denen 40 % bis 50 % der Unionsproduktion als für eine Stichprobe hinreichend angesehen worden seien.

mit Einbeziehung der polnischen Preise durchgeführt und dabei festgestellt, dass sich das Ergebnis kaum ändere. Drittens habe sich das Fliesen-Zentrum während des Verfahrens nicht zur Zusammensetzung der chinesischen Stichprobe geäußert; dies sei ihm nunmehr im Vorabentscheidungsverfahren verwehrt. Jedenfalls falle die Verwendung einer anderen Methode für die Bildung der chinesischen Stichprobe in den Ermessensspielraum der Organe und führe hier zu maximaler Repräsentativität der jeweiligen Gruppe. Im Übrigen seien die eingeführten Antidumpingzölle ohnehin niedriger als die festgestellten Dumpingspannen.

127. Nach Auffassung der *Kommission* ist die Annahme irrig, dass mit den beiden Stichproben einfach nur die Ermittlung der Preisunterbietungsspannen bezweckt werde. Die Unionsstichprobe diene auch der Erfassung eines breiten Spektrums mikroökonomischer Daten, die alle Kategorien von EU-Herstellern erfassen sollten, um Standort- oder Größenabweichungen aufzudecken, während auf die Ausführerstichprobe ein möglichst großer Anteil der Unionseinfuhren entfallen solle, um sicherzustellen, dass die ermittelten Preise dem realen Durchschnitt so nahe wie möglich kämen. Die Verwendung zweier Methoden sei daher vollkommen gerechtfertigt, verstoße nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und beeinträchtige nicht die Objektivität der Analyse. Was das Fehlen osteuropäischer Hersteller in der Unionsstichprobe betreffe, hätten die Organe keinerlei Handhabe, eine Mitarbeit zu verlangen, und der polnische Großhersteller habe nicht mitgearbeitet. Im Übrigen entfielen 80 % der Unionsproduktion auf Westeuropa, und aus öffentlich zugänglichen Daten aus Polen und der Tschechischen Republik ergebe sich, dass deren Einbeziehung am Ergebnis kaum etwas geändert hätte.

128. Zu dem Argument, dass möglicherweise ein niedrigerer Zollsatz festgesetzt worden wäre, wenn die Preisunterbietungsspannen auf einer anderen Grundlage ermittelt worden wären, führt die Kommission aus, dass die angefochtene Verordnung in englischer Sprache abgefasst worden sei und dass der Begriff „underselling margin“ (die Differenz zwischen den gedumpten Preisen und den Zielpreisen für den Wirtschaftszweig der Union – „Zielpreisunterbietungsspanne“ im Deutschen und „marge de sous-cotation des prix indicatifs“ im Französischen, was „injury margin“ im Englischen entspreche) ins Deutsche (und Französische) falsch übersetzt[51] worden sei, nämlich im Sinne von „undercutting margin“ (die Differenz zwischen gedumpten Preisen und den tatsächlichen Preisen des Wirtschaftszweigs der Union, die infolge des Dumpings bereits zurückgegangen seien – „Preisunterbietungsspanne“ im Deutschen und „marge de sous-cotation des prix“ im Französischen).

Würdigung

129. Hier lautet das Hauptproblem, ob in Fällen, in denen die Organe feststellen, dass „im Vergleich zu dem Preis einer gleichartigen Ware des Wirtschaftszweigs der [Union] eine erhebliche Preisunterbietung durch die gedumpten Einfuhren stattgefunden hat“ (Art. 3 Abs. 3 der Grundverordnung), der von ihnen durchgeführte Vergleich dadurch ungültig wird, dass eine der beiden nach Art. 17 Abs. 1 der Grundverordnung zulässigen Methoden zur Stichprobenbildung zur Beurteilung der chinesischen Preise und die andere zur Beurteilung der Unionspreise angewandt wurde. Zweitrangig sind die Fragen, ob in die Unionsstichprobe ein oder mehrere Hersteller aus osteuropäischen Mitgliedstaaten mit vermeintlich niedrigeren Preisen hätten einbezogen werden müssen und ob die Unionsstichprobe hinreichend repräsentativ war. Wenn alle diese Faktoren zu einer Überbewertung der Preisunterbietungsspannen geführt haben sollten, ist sodann zu klären, ob dieser Umstand zur Anwendung der Regel des niedrigeren Zolls nach Art. 9 Abs. 4 der Grundverordnung hätte führen müssen.

51 — Insbesondere im 198. Erwägungsgrund der endgültigen Verordnung, der in der englischen Sprachfassung „It is also noted that the *underselling margins are higher than the margins of dumping* established above in recitals 88 to 93 and therefore *the dumping margin should serve as the basis to establish the level of the duty in accordance with the lesser-duty rule*“ und in der deutschen Sprachfassung „Es sei ferner darauf hingewiesen, dass die *Preisunterbietungspannen höher sind als die* unter den Randnummern 88 bis 93 ermittelten *Dumpingspannen*, weshalb *nach der Regel des niedrigeren Zolls die Dumpingspanne als Grundlage für die Ermittlung der Höhe des Zolls dienen sollte*“ (Hervorhebung jeweils nur hier) lautet.

130. Um zunächst die zweitrangigen Fragen abzuhandeln: Meiner Ansicht nach sind die sowohl in der vorläufigen Verordnung und in der endgültigen Verordnung als auch in den Erklärungen der Organe genannten Gründe für das Fehlen polnischer und tschechischer Hersteller vernünftig und schlüssig. Die Entscheidung hinsichtlich der Auswahl der Hersteller fällt meines Erachtens eindeutig in den weiten Ermessensspielraum, über den die Organe bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte verfügen; ihnen kann nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass der polnische Hersteller seine Mitarbeit im Laufe der Untersuchung eingestellt hat bzw. dass andere Hersteller nicht mitarbeiten wollten. Im Übrigen wurden Kontrollen vorgenommen, um sich zu vergewissern, dass die Ergebnisse infolge des Fehlens von Daten osteuropäischer (insbesondere polnischer) Hersteller nicht wesentlich beeinträchtigt wurden.

131. In Bezug auf die Repräsentativität ist die vom Fliesen-Zentrum vertretene These, dass die Unionsstichprobe mindestens 25 % der Unionsproduktion umfassen müsse, meiner Meinung nach unbegründet. Art. 5 Abs. 4 der Grundverordnung betrifft nicht die Repräsentativität von Stichproben, und keine der vom Fliesen-Zentrum angeführten Rechtssachen stützt sein Vorbringen.

132. Was nun das Hauptproblem angeht, weise ich zunächst darauf hin, dass Art. 17 Abs. 1 der Grundverordnung nicht ausdrücklich verlangt, dass verschiedene Stichproben auf einer genau vergleichbaren Grundlage gebildet werden. Die Bestimmung lässt sich meiner Ansicht nach auch nicht dahin auslegen, dass sie ein derartiges Erfordernis impliziert, denn sie gilt in „Fällen, in denen die Anzahl der Antragsteller, der Ausführer oder der Einführer, der Warentypen oder der Geschäftsvorgänge sehr groß ist“, und erlaubt eine Beschränkung „auf eine vertretbare Anzahl von Parteien, Waren oder Geschäftsvorgängen“. Die betroffenen Kategorien selbst können nicht immer vergleichbar sein, so dass eine Vergleichbarkeit der Stichprobenverfahren häufig nicht gegeben sein wird.

133. Außerdem geht aus Art. 17 Abs. 2 der Grundverordnung hervor, dass die endgültige Auswahl der Parteien, Warentypen oder Geschäftsvorgänge der Kommission obliegt. Die Organe haben meines Erachtens ihre Vorgehensweise hinreichend begründet. Bei den chinesischen Ausfuhrpreisen ging es vor allem darum, die bestmögliche Annäherung an einen zutreffenden Durchschnittspreis zu erreichen, und es war logisch, zu diesem Zweck die Ausführer auszuwählen, auf die das höchste Verkaufsvolumen entfällt. Die Stichprobe des Wirtschaftszweigs der Union musste hingegen für mehrere Zwecke geeignet sein und konnte deshalb nicht auf die größten Hersteller beschränkt werden.

134. Es stimmt allerdings, dass die Feststellung einer Schädigung eine „objektive Prüfung“ des Volumens der gedumpten Einfuhren, ihrer Auswirkungen auf die Preise auf dem Unionsmarkt und ihrer Auswirkungen auf den Wirtschaftszweig der Union erfordert (Art. 3 Abs. 2 der Grundverordnung); gemäß Art. 17 Abs. 1 müssen die Stichproben außerdem „nach den normalen statistischen Verfahren“ gebildet werden.

135. Insoweit erscheint es zugegebenermaßen zumindest denkbar, dass die im Fall Chinas eingesetzte Methode (größtes Volumen und somit größte Hersteller) einen niedrigeren Preis habe ergeben können, als errechnet worden wäre, wenn eine größere Anzahl kleiner Hersteller in die Stichprobe aufgenommen worden wären; große Hersteller können möglicherweise von Größenvorteilen profitieren und deshalb zu niedrigeren Preisen verkaufen. Aus demselben Grund habe umgekehrt die für die Union verwendete Methode zu einem höheren Preis führen können. In diesem Fall habe die festgestellte Preisunterbietungsspanne höher ausfallen können, als wenn beide Stichproben nach derselben Methode gebildet worden wären. (Das Gleiche würde für die Zielpreisunterbietung gelten, bei der Daten aus denselben Quellen zugrunde gelegt werden, so dass das Vorbringen der Kommission zur Terminologie und Übersetzung insoweit nicht besonders relevant sein dürfte.)

136. Ob diese möglichen Szenarien auch tatsächlich zutreffen, ist jedoch keineswegs gewiss, und dem Gerichtshof liegen keine detaillierten Zahlen oder Berechnungen vor, die sie besonders realistisch erscheinen lassen. Es ist genauso denkbar, dass die chinesischen Ausfuhrpreise eher durch die Wettbewerbsbedingungen auf dem Einfuhrmarkt als durch die Größe und die Kapazitäten der Hersteller bestimmt wurden, so dass eine andere Methode der Stichprobenbildung für die chinesischen Ausführer zu keinem anderen Ergebnis geführt hätte [52]. Ohne Substantiierung kann daher nicht angenommen werden, dass die Preisunterbietungsspannen oder Zielpreisunterbietungsspannen wesentlich anders ausgefallen wären, wenn beide Stichproben nach derselben Methode gebildet worden wären.

137. Ich sehe daher keinen Grund für die Auffassung, dass die Beurteilung der Preisunterbietung in der angefochtenen Verordnung in irgendeiner Weise wegen der Wahl zweier unterschiedlicher Methoden bei der Stichprobenbildung ungültig oder mit der Regel des niedrigeren Zolls nach Art. 9 Abs. 4 der Grundverordnung unvereinbar wäre.

Ergebnis

138. Nach alledem bin ich der Meinung, dass der Gerichtshof dem Finanzgericht München in dem Sinne antworten sollte, dass die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 917/2011 des Rates vom 12. September 2011 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls auf die Einfuhren von Keramikfliesen mit Ursprung in der Volksrepublik China aus keinem der in seinem Vorabentscheidungsersuchen angeführten Gründe ungültig ist.

52 — Die in der Rechtssache Bricmate (C-569/13) vorgelegten Eurostat-Daten scheinen darauf hinzudeuten, dass während des gesamten Untersuchungszeitraums die Preise der aus China eingeführten Keramikfliesen in Deutschland erheblich und durchgehend höher als im Vereinigten Königreich waren, obwohl die in diese beiden Mitgliedstaaten eingeführten Mengen ungefähr vergleichbar waren. Die Preise für (geringere Mengen von) Einfuhren nach Lettland und Rumänien lagen hingegen durchgängig noch deutlich niedriger.