# URTEIL DES GERICHTS (Vierte erweiterte Kammer)
18. September 1996 *

In der Rechtssache T-155/94

**Climax Paper Converters Ltd**, Gesellschaft nach dem Recht von Hongkong mit Sitz in Hongkong, vertreten durch Barrister Izzet M. Sinan, Bar of England and Wales, Zustellungsanschrift: Kanzlei der Rechtsanwälte Arendt und Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten zunächst durch die Rechtsberater Bjarne Hoff-Nielsen und Jorge Monteiro, sodann durch Herrn Hoff-Nielsen und den Rechtsberater Yves Cretien, schließlich durch Herrn Hoff-Nielsen als Bevollmächtigte, Beistand: Rechtsanwälte Hans-Jürgen Rabe und Georg M. Berrisch, Hamburg, Zustellungsbevollmächtigter: Bruno Eynard, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

unterstützt durch

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch Eric White und Nicholas Khan, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Streithelferin,

* Verfahrenssprache: Englisch.

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 3664/93 des Rates vom 22. Dezember 1993 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von buchgebundenen Fotoalben mit Ursprung in der Volksrepublik China in die Gemeinschaft und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Antidumpingzolls (ABl. L 333, S. 67)

erläßt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Vierte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Richters R. García-Valdecasas, der Richterin P. Lindh, der Richter J. Azizi und J. L. Cooke,

Kanzler: J. Palacio González, Verwaltungsrat

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 8. Mai 1996,

folgendes

## Urteil

### Rechtlicher Rahmen und Sachverhalt des Rechtsstreits

1 Mit der vorliegenden Klage wird die Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 3664/93 des Rates vom 22. Dezember 1993 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von buchgebundenen Fotoalben mit Ursprung

in der Volksrepublik China in die Gemeinschaft und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Antidumpingzolls (ABl. L 333, S. 67; im folgenden: streitige Verordnung) begehrt. Diese Verordnung erging im Anschluß an die Verordnung (EWG) Nr. 2477/93 der Kommission vom 6. September 1993 zur Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter Fotoalben mit Ursprung in der Volksrepublik China (ABl. L 228, S. 16; im folgenden: vorläufige Verordnung).

2 Die Klägerin, eine Gesellschaft nach dem Recht von Hongkong, führt buchförmig gebundene Fotoalben in die Gemeinschaft aus, die im Bezirk Baoan in China in mit Einverständnis der chinesischen Behörden errichteten Produktionsstätten hergestellt werden.

3 Auf Antrag des „Committee of European Photo Album Manufacturers" (CEPAM, Ausschuß der europäischen Fotoalbenhersteller) leitete die Kommission im Mai 1992 gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2423/88 des Rates vom 11. Juli 1988 über den Schutz gegen gedumpte oder subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern (ABl. L 209, S. 1; im folgenden: Antidumping-Grundverordnung) ein Antidumpingverfahren betreffend die Einfuhren bestimmter Fotoalben mit Ursprung in der Volksrepublik China in die Gemeinschaft ein (Bekanntmachung über die Einleitung des Verfahrens, ABl. 1992, C 120, S. 10).

4 Die Kommission sandte der Klägerin am 13. Mai 1992 einen Fragebogen, den diese am 6. Juli 1992 beantwortete. Die Klägerin war der einzige Exporteur, der den von der Kommission an Nichtgemeinschaftsexporteure und Nichtgemeinschaftshersteller gesandten Fragebogen beantwortete.

5 Mit Schreiben vom 17. Juli 1992 reichte die Klägerin eine zusätzliche Stellungnahme bei der Kommission ein.

6 Mit Schreiben vom 10. März 1993 begehrte die Kommission von der Klägerin Auskunft über die Frage der Unabhängigkeit der Klägerin von der Regierung der Volksrepublik China. In ihrer Antwort auf diese Anfrage gab die Klägerin an, sie könne die Ausfuhrpreise für die in China hergestellten Alben frei festsetzen, die bei den Ausfuhren verwendete Währung frei wählen, die Herstellungs- und die Ausfuhrmenge frei bestimmen und schließlich die Vorgänge in dem im Bezirk Baoan in China befindlichen Fertigungsbetrieb ohne Einmischung der chinesischen Regierung frei leiten.

7 Auf Anfrage der Kommission erläuterte die Klägerin mit Schreiben vom 5. Mai 1993 die die Stellung dieses Fertigungsbetriebs regelnden Vereinbarungen sowie die Beziehungen zwischen ihr und ihren chinesischen Partnern.

8 Die Kommission erließ am 6. September 1993 die vorläufige Verordnung. Mit dieser Verordnung wurde ein vorläufiger Antidumpingzoll in Höhe von 19,4 % auf die Einfuhren von buchförmig gebundenen Alben mit Ursprung in der Volksrepublik China eingeführt.

9 Mit Schreiben vom 9. September 1993 teilte die Kommission der Klägerin den wesentlichen Sachverhalt und die Haupterwägungen mit, auf deren Grundlage sie den vorläufigen Antidumpingzoll eingeführt habe.

10 Die Vertreter der Klägerin und die Dienststellen der Kommission kamen am 20. September 1993 zu einem Gespräch über die vorläufige Verordnung zusammen.

11 Am 8. Oktober 1993 nahm die Klägerin schriftlich zur vorläufigen Verordnung Stellung.

12 Am 3. November 1993 wurde die Klägerin von der Kommission gehört.

13 Mit Schreiben vom 9. November 1993 teilte die Kommission der Klägerin erneut den wesentlichen Sachverhalt und die Haupterwägungen mit, auf deren Grundlage sie beabsichtige, dem Rat die Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls vorzuschlagen.

14 Am 22. Dezember 1993 erließ der Rat die streitige Verordnung, mit der ein endgültiger Antidumpingzoll in Höhe von 18,6 % auf die Einfuhren von buchförmig gebundenen Fotoalben mit Ursprung in der Volksrepublik China in die Gemeinschaft eingeführt wurde.

*Die fraglichen Verordnungen*

15 Im Verfahren vor der Kommission beantragte die Klägerin die Festsetzung einer individuellen Dumpingspanne. Da die Kommission eine individuelle Behandlung im vorliegenden Fall zu jenem Zeitpunkt nicht für zweckmäßig hielt, lehnte sie den Antrag ab; dieses Ergebnis begründete sie in den Randnummern 13 bis 18 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung.

16 Erstens schreibe die Antidumping-Grundverordnung keine individuelle Behandlung vor, da nach dieser Verordnung nur das Land und die Ware, für die der Zoll erhoben werde, in den Antidumping-Verordnungen anzugeben seien (Randnr. 13 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung).

17 Zweitens könne Exporteuren in Ländern ohne Marktwirtschaft nur in der Weise eine individuelle Behandlung gewährt werden, daß ihre jeweiligen Ausfuhrpreise berücksichtigt würden, da bei Ländern ohne Marktwirtschaft der Normalwert auf

der Grundlage der Preise und Kosten in Marktwirtschaftsländern zu ermitteln sei. Diese Methode führe jedoch leicht zu verzerrten und daher ungeeigneten individuellen Ergebnissen (Randnr. 14 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung).

18 Drittens sei es im Fall eines Landes wie der Volksrepublik China, in dem der Staat jederzeit die gesamte Wirtschaftstätigkeit beherrsche, in der Praxis äußerst schwierig, festzustellen, ob ein Unternehmen tatsächlich vom Staat unabhängig sei und insbesondere ob diese Unabhängigkeit von Dauer sei (Randnr. 15 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung).

19 Viertens sei die Kommission gegenwärtig nicht in der Lage, die Angaben der Exporteure in China an Ort und Stelle nachzuprüfen, vor allem weil dies in Planwirtschaftsländern mit großen Schwierigkeiten verbunden sei. Insbesondere bestünden Schwierigkeiten bei der Nachprüfung bestimmter Vereinbarungen, die angeblich die Unabhängigkeit vom Staat garantierten, vor allem wenn diese Vereinbarungen in Kenntnis der Tatsache getroffen worden seien, daß Antidumpingmaßnahmen eingeführt werden könnten (Randnr. 16 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung).

20 Außerdem könne eine individuelle Behandlung dem Staat die Möglichkeit geben, die Antidumpingmaßnahmen zu umgehen, indem er die Ausfuhren über den Exporteur mit dem niedrigsten Zollsatz leite oder die Ausfuhren auf diesen konzentriere. Daher sollte von der allgemeinen Regel, für Staatshandelsländer einen einheitlichen Antidumpingzoll festzusetzen, nur abgewichen werden, wenn der Kommission in zufriedenstellender Weise nachgewiesen werde, daß diese Schwierigkeiten nicht aufträten (Randnr. 17 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung).

21 Zum vorliegenden Fall enthält Randnummer 18 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung folgende Feststellungen:

„[Über] die Produktion in der Volksrepublik China [besteht] eine Vereinbarung zwischen dem Unternehmen in Hongkong und den chinesischen Behörden. Laut dieser Vereinbarung ist die Produktion in China keineswegs der staatlichen Kontrolle entzogen. In dem Fertigungsbetrieb in China verwendet das Unternehmen aus Hongkong seine eigenen Maschinen und sein eigenes Personal, Eigentümer ist aber eine chinesische öffentliche Einrichtung, die auch ihre eigenen Manager und Arbeitskräfte einstellt, den chinesischen staatlichen Behörden über ihre Wirtschaftstätigkeiten Bericht erstatten muß und die Vereinbarung mit dem Unternehmen in Hongkong unterzeichnete. Nach einigen Bestimmungen dieser Vereinbarung, insbesondere über die Verwaltung des Fertigungsbetriebs und die Einstellungs- und Entlohnungsbedingungen, zu urteilen, kann das Werk über Produktions- und Absatzpolitik nicht unabhängig von den chinesischen Behörden entscheiden.

In den vorgelegten Beweisen wurde ferner eine andere Vereinbarung genannt, mit der Angabe, daß die Bedingungen dieser Vereinbarung von den Parteien der vorgenannten ersten Vereinbarung erfüllt werden müssen. Diese zweite Vereinbarung wurde der Kommission nicht vorgelegt, da sie angeblich zwischen zwei chinesischen Partnern getroffen und nicht veröffentlicht worden war. Nach den vorgelegten Informationen enthielt diese Vereinbarung jedoch die Bedingungen für Auslandsinvestitionen in der betreffenden chinesischen Region, und diese Bedingungen sind für die Geschäftsführung des Fotoalbenbetriebs in China maßgebend."

22 Der Rat bestätigte die Schlußfolgerung der Kommission, der Klägerin eine individuelle Behandlung zu versagen. Er räumte zwar ein, daß der „Ausschluß einer individuellen Behandlung und folglich die Ermittlung einer einheitlichen Dumpingspanne ... Folgen für den kooperationsbereiten Ausführer [hat]", stellte

jedoch fest, daß eine „andere Lösung ... nicht möglich [ist], da weiterhin der Grundsatz gelten muß, daß für alle Ausfuhren aus den in Artikel 2 Absatz 5 der Grundverordnung genannten Ländern aus den unter den Randnummern 13 bis 17 der vorläufigen Verordnung dargelegten Gründen ein einziger landesweiter Zoll gelten muß, und da im vorliegenden Fall nicht erwiesen ist, daß Climax seine Geschäftsentscheidungen unabhängig von staatlichem Einfluß treffen kann" (Randnr. 13 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung).

23 Der Normalwert wurde gemäß Artikel 2 Absatz 5 Buchstabe b und Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung auf der Grundlage des rechnerisch ermittelten Wertes der gleichartigen Ware in einem Drittland mit Marktwirtschaft — Südkorea — bestimmt (Randnrn. 19 bis 22 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung und Randnrn. 10 bis 12 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung).

24 Bei der Feststellung des Ausfuhrpreises wandte die Kommission zwei Methoden an. Bei den Ausfuhren, für die sie über Angaben der Klägerin verfügte, wurde der Ausfuhrpreis gemäß Artikel 2 Absatz 8 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung anhand des Preises ermittelt, zu dem die betreffende Ware von der Klägerin an unabhängige Abnehmer in der Gemeinschaft weiterverkauft worden war. Bei den übrigen Ausfuhren, für die keine Angaben vorlagen, wurden die Preise gemäß Artikel 7 Absatz 7 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung auf der Grundlage der verfügbaren Informationen festgestellt. Hierbei wurden die niedrigsten Preise der Klägerin herangezogen, um nicht die mangelnde Mitarbeit der übrigen betroffenen Exporteure zu belohnen (Randnr. 23 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung und Randnr. 15 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung).

25 Der Rat bestätigte das Verfahren der Kommission. In den Randnummern 17 und 19 bis 21 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung stellte er die Methode dar, die die Kommission bei der Ermittlung der Ausfuhrpreise

angewendet hatte, für die keine Informationen vorlagen. Aus diesen Ausführungen ergibt sich, daß der Kommission für die Schätzung der Menge dieser Ausfuhren die Statistiken von Eurostat über die Gesamteinfuhr von Fotoalben jedweder Art aus der Volksrepublik China in die Gemeinschaft sowie über die genaue Ausfuhrmenge der Klägerin vorlagen. Dabei wurde davon ausgegangen, daß es sich zu 50 % um buchförmig gebundene Fotoalben handele. Diese Schätzung beruhte auf von einem Einführer bestätigten Angaben, daß drei Hersteller von Fotoalben ihre Produktion von Hongkong in die Volksrepublik China verlagert hätten und darauf, daß die Klägerin die Hauptexporteurin der fraglichen Waren in die Gemeinschaft gewesen sei (Randnr. 17 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung).

26 Für die Ermittlung der Ausfuhrpreise teilte die Kommission die von der Klägerin ausgeführten Alben anschließend nach Maßgabe der Größe des Innenblatts und des Einbands sowie der Zahl der in den Alben enthaltenen Blätter in Untergruppen ein. Nachdem im Rahmen des zum Erlaß der streitigen Verordnung führenden Verfahrens überprüft worden war, ob die ausgewählten Untergruppen repräsentativ seien, wurden alle Untergruppen, in denen die Verkäufe mindestens 5 % der Gesamtverkäufe erreichten, in die Stichproben einbezogen (Randnrn. 19 bis 21 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung).

27 Der Normalwert und die Ausfuhrpreise wurden für jeden Geschäftsvorgang verglichen (Randnr. 24 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung). Für die Volksrepublik China wurde eine einheitliche Dumpingspanne auf der Grundlage des gewogenen Durchschnitts der Dumpingspanne von 11,5 % für die Ausfuhren, für die Informationen vorlagen, und der Dumpingspanne von 32,3 %, die für die übrigen Ausfuhren nach Artikel 7 Absatz 7 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung anhand der verfügbaren Fakten bestimmt worden war, festgelegt. Die letztgenannte Dumpingspanne wurde in dem Verfahren, das zum Erlaß der streitigen Verordnung führte, geringfügig abgeändert. Wegen dieser Änderung wurde die einzige gewogene durchschnittliche Dumpingspanne auf 18,6 % festgesetzt (Randnr. 25 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung und Randnr. 23 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung).

## Verfahren

28 Unter diesen Umständen hat die Klägerin mit Klageschrift, die am 15. April 1994 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Verordnung erhoben.

29 Durch Beschluß vom 7. November 1994 hat der Präsident der Vierten erweiterten Kammer des Gerichts die Kommission als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen. Mit Schreiben vom 20. Dezember 1994 hat die Kommission auf die Einreichung eines Streithilfeschriftsatzes verzichtet.

30 Das Gericht (Vierte erweiterte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

31 Die Parteien haben in der Sitzung vom 8. Mai 1996 mündlich verhandelt und die Fragen des Gerichts beantwortet.

## Anträge der Parteien

32 Die Klägerin beantragt,

— die Klage für zulässig zu erklären;

— die Verordnung Nr. 3664/93 für nichtig zu erklären;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

33 Der Rat beantragt,

— die Klage für unzulässig zu erklären;

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

## Zulässigkeit

*Vorbringen der Parteien*

34 Ohne förmlich eine Einrede der Unzulässigkeit im Sinne von Artikel 114 der Verfahrensordnung zu erheben, macht der Rat erstens geltend, die Klägerin sei durch die streitige Verordnung nicht unmittelbar und individuell betroffen. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 29. März 1979 in der Rechtssache 113/77 (NTN Toyo Bearing Company/Rat, Slg. 1979, 1185, Randnr. 11) entschieden, daß Antidumpingverordnungen nur Hersteller, die darin namentlich bezeichnet seien, unmittelbar und individuell beträfen.

35 Das betreffende Land sei im vorliegenden Fall ein Staatshandelsland; aus diesem Grund sei mit der streitigen Verordnung ein einheitlicher Antidumpingzoll für das ganze Land festgesetzt worden, der für alle Einfuhren aus diesem Land gelte. Da die streitige Verordnung somit an die Volksrepublik China als Staat gerichtet sei, könnten unmittelbar und individuell betroffen nur der Staat selbst oder möglicherweise eine staatliche Einrichtung oder staatliche Gesellschaften sein, die für die gesamten oder zumindest den weitaus größten Teil der Ausfuhren des in Rede stehenden

Sektors verantwortlich seien. Bislang hätten nur solche Einrichtungen Klagen wegen Antidumpingverordnungen, die Staatshandelsländer betrafen, erhoben. Die Klägerin sei keine solche Einrichtung.

36 Die Klägerin könne sich nicht auf das Urteil des Gerichtshofes vom 21. Februar 1984 in den Rechtssachen 239/82 und 275/82 (Allied Corporation/Kommission, Slg. 1984, 1005, Randnrn. 11 und 12) berufen, weil der vom Gerichtshof in diesem Urteil aufgestellte Grundsatz, daß Antidumpingverordnungen diejenigen produzierenden und exportierenden Unternehmen unmittelbar beträfen, die nachweisen könnten, daß sie in den Rechtsakten der Kommission oder des Rates namentlich genannt oder von den vorhergehenden Untersuchungen betroffen gewesen seien, nur für Hersteller und Exporteure gelte, denen Dumpingpraktiken vorgeworfen würden. Im vorliegenden Fall würden jedoch nicht der Klägerin oder anderen Herstellern oder Exporteuren Dumpingpraktiken vorgeworfen, sondern der Volksrepublik China als Staat.

37 Ferner ergebe sich aus dem Beschluß des Gerichtshofes vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 279/86 (Sermes/Kommission, Slg. 1987, 3109), der einen Einführer betreffe, daß allein die Teilnahme an einer Untersuchung oder die Tatsache, daß ein Kläger in den Begründungserwägungen einer Verordnung genannt sei, nicht zur Zulässigkeit einer Klage führe.

38 Zu dem Urteil des Gerichtshofes vom 16. Mai 1991 in der Rechtssache C-358/89 (Extramet Industrie/Rat, Slg. 1991, I-2501) sei anzumerken, daß Extramet ein in der Gemeinschaft ansässiger unabhängiger Einführer und nicht ein Hersteller oder Ausführer eines Staatshandelslands gewesen sei.

39 Die Klägerin macht geltend, sie sei durch die vorläufige und durch die streitige Verordnung unmittelbar und individuell betroffen. Erstens sei sie der einzige Ausführer, der an allen Abschnitten des Verfahrens teilgenommen habe, zweitens seien die von ihr gemachten Angaben die alleinige Grundlage der Feststellungen der

streitigen Verordnung, drittens werde sie in der vorläufigen und in der streitigen Verordnung ausdrücklich erwähnt, und schließlich würden die durch die Verordnungen festgesetzten Zölle auf ihre Erzeugnisse angewendet.

40 Das Vorbringen des Rates, daß nur diejenigen, die in einer Antidumpingverordnung ausdrücklich genannt seien, unmittelbar und individuell durch diese betroffen seien, gehe fehl. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil Allied Corporation/Kommission (a. a. O.) zwei alternativ anzuwendende Kriterien entwickelt, die namentliche Nennung in den Handlungen der Kommission oder des Rates oder die Tatsache, daß die Parteien von den vorherigen Untersuchungen betroffen gewesen seien. Jedenfalls werde sie in der streitigen Verordnung namentlich genannt, da die Feststellungen der Verordnung ausschließlich auf den von ihr als einziger kooperationswilliger Partei gemachten Angaben beruhten.

41 Auch das Vorbringen des Rates, daß allein die Volksrepublik China oder eine staatliche Einrichtung oder staatliche Gesellschaften, die für die gesamten oder den weitaus größten Teil der Ausfuhren verantwortlich seien, unmittelbar und individuell betroffen seien, sei zurückzuweisen. Daß die streitige Verordnung Einfuhren aus einem Staatshandelsland betreffe, sei für die Klagebefugnis bedeutungslos. Dies ergebe sich aus den Urteilen Allied Corporation/Kommission (a. a. O.) und Extramet Industrie/Rat (a. a. O.), nach denen „die Verordnungen, mit denen Antidumpingzölle eingeführt werden, zwar ... normativen Charakter haben. Dies schließt jedoch nicht aus, daß ihre Bestimmungen bestimmte Wirtschaftsteilnehmer unmittelbar und individuell betreffen können".

42 Der Rat macht zweitens geltend, daß die Klage für unzulässig zu erklären sei, da die Klägerin beantrage, die streitige Verordnung insgesamt, nicht nur insoweit, als sie nicht von der Anwendung des Antidumpingzolls ausgenommen worden sei, für nichtig zu erklären. Nach ständiger Rechtsprechung, insbesondere nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 10. März 1992 in der Rechtssache 174/87 (Ricoh/Rat, Slg. 1992, I-1335, Randnr. 7) betreffe eine Verordnung, die einer Reihe von Wirtschaftsteilnehmern unterschiedliche Antidumpingzölle auferlege, einen einzelnen von ihnen nur in denjenigen ihrer Bestimmungen individuell, die ihm einen

besonderen Antidumpingzoll auferlegten und dessen Höhe festsetzten. Die streitige Verordnung erlege der Klägerin keinen besonderen Antidumpingzoll auf und setze nicht dessen Höhe fest, sondern führe einen allgemeinen, auf alle Einfuhren von buchgebundenen Fotoalben aus der Volksrepublik China anzuwendenden Antidumpingzoll ein.

43 Die Klägerin hält auch diesen Unzulässigkeitsgrund nicht für stichhaltig. Sie weist zunächst darauf hin, daß dem vorliegenden Fall ein anderer Sachverhalt zugrunde liege als dem Urteil Ricoh/Rat (a. a. O.), da die streitige Verordnung einen allgemeinen Antidumpingzoll einführe, während in der Rechtssache Ricoh/Rat unterschiedliche Zölle für verschiedene Unternehmen bestanden hätten.

44 Ferner sei es nicht erforderlich, hilfsweise die teilweise Nichtigerklärung der streitigen Verordnung zu beantragen, da Artikel 174 EG-Vertrag es ins Ermessen des Gerichtshofes stelle, diejenigen Wirkungen einer für nichtig erklärten Verordnung zu bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten seien. Dieses Ermessen sei nicht davon abhängig, wie der Kläger die Anträge formuliere.

*Würdigung durch das Gericht*

45 Zunächst ist zu dem Vorbringen des Rates, daß die Klägerin nicht unmittelbar und individuell durch die streitige Verordnung betroffen sei, darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung Verordnungen zur Einführung eines Antidumpingzolls, obwohl sie aufgrund ihrer Rechtsnatur und ihrer Tragweite normativen Charakter haben, diejenigen Hersteller und Ausführer, denen Dumpingpraktiken vorgeworfen werden, unmittelbar und individuell betreffen können (vgl. Urteil Allied Corporation/Kommission, a. a. O., Randnr. 11).

46 Aus der Rechtsprechung ergibt sich ferner, daß Handlungen, durch die Antidumpingzölle eingeführt werden, allgemein die produzierenden und exportierenden Unternehmen individuell betreffen, die nachweisen können, daß sie in den Handlungen der Kommission oder des Rates namentlich genannt oder von den vorbereitenden Handlungen betroffen waren (vgl. Urteile des Gerichtshofes Allied Corporation/Kommission, a. a. O., Randnr. 12, und vom 23. Mai 1985 in der Rechtssache 53/83, Allied Corporation/Rat, Slg. 1985, 1621, Randnr. 4, und Extramet Industrie/Rat, a. a. O., Randnr. 15).

47 Erstens geht aus der vorläufigen und aus der streitigen Verordnung hervor, daß der größte Teil der Dumpingpraktiken der Klägerin vorgeworfen wird.

48 Die Kommission kannte die genaue Menge der von der Klägerin ausgeführten Alben und stützte sich für die Bestimmung der Mengen der anderen chinesischen Ausführer auf diese Angabe (vgl. Randnr. 17 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung). Die einheitliche Dumpingspanne von 18,6 % wurde auf der Grundlage des gewogenen Durchschnitts der Dumpingspanne von 11,5 % für die Ausfuhren, für die die Klägerin Informationen geliefert hatte, und der Dumpingspanne, die nach Artikel 7 Absatz 7 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung anhand der verfügbaren Fakten bestimmt worden war, festgelegt (vgl. Randnr. 25 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung und Randnr. 23 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung). Die letztgenannte Dumpingspanne wurde in der vorläufigen Verordnung auf 32,3 % festgesetzt und in dem zum Erlaß der streitigen Verordnung führenden Verfahren geringfügig geändert. Aus den Akten ergibt sich ferner, daß diese Dumpingspanne auf 38 % der Ausfuhren, die Spanne von 11,5 % dagegen auf 62 % der Ausfuhren, die der Klägerin zugerechnet wurden, angewendet wurde.

49 Die Klägerin war zweitens von den vorbereitenden Handlungen betroffen. Der durch die streitige Verordnung eingeführte Antidumpingzoll wurde u. a. auf ihre Produkte erhoben, und es ergibt sich aus dieser Verordnung und aus der vorläufigen Verordnung, daß sie von der Untersuchung betroffen war. Die Gemeinschaftsorgane haben sich nämlich für die Ermittlung aller Ausfuhrpreise, die sie für die Berechnung der verschiedenen Dumpingspannen und damit der einheitlichen

Dumpingspanne verwendeten, ausschließlich auf die von der Klägerin gelieferten Informationen gestützt (vgl. Randnrn. 23 bis 25 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung und Randnrn. 13 bis 23 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung).

50 Ferner ist zu berücksichtigen, daß die Klägerin einen Antidumpingfragebogen erhielt (vgl. Randnr. 3 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung), daß sie als einzige Ausführerin den Fragebogen der Kommission beantwortete (vgl. Randnr. 11 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung), daß sie in der vorläufigen Verordnung (vgl. Randnr. 4 der Begründungserwägungen), daß sie in der streitigen Verordnung (vgl. Randnr. 2 der Begründungserwägungen) als „Ausführer buchgebundener Fotoalben mit Ursprung in der Volksrepublik China" genannt ist, und daß sie die einzige Ausführerin war, die bei der Untersuchung mitarbeitete (vgl. Randnr. 19 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung).

51 Ferner wird die Klägerin in der vorläufigen Verordnung und in der streitigen Verordnung mehrfach erwähnt; sie ist also in den Handlungen der Kommission und des Rates namentlich genannt.

52 Die Klägerin ist demnach durch die streitige Verordnung individuell betroffen.

53 Zur Frage der unmittelbaren Betroffenheit der Klägerin ist festzustellen, daß die streitige Verordnung, die für alle Einfuhren von buchförmig gebundenen Fotoalben mit Ursprung in der Volksrepublik China in die Gemeinschaft gilt, einen Antidumpingzoll von 18,6 % festsetzt. Die Verordnung sieht kein Ermessen der nationalen Behörden vor. Der Vollzug durch die nationalen Behörden hat vielmehr rein automatischen Charakter. Er wird im übrigen auch nicht durch innerstaatliche Vorschriften vermittelt, sondern erfolgt allein aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Regelung (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 29. März 1979 in der Rechtssache 118/77, Iso/Rat, Slg. 1979, 1277, Randnr. 26). Die Klägerin ist daher durch die streitige Verordnung unmittelbar betroffen.

54 Was zweitens den Umfang der Klage anlangt, genügt die Feststellung, daß, wie die Klägerin in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, der Gegenstand der Klage auf der ersten Seite der Klageschrift definiert ist als „Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 3664/93 des Rates vom 22. Dezember 1993, soweit sie die Klägerin betrifft".

55 Aus den Akten ergibt sich ferner, daß die Klägerin die Nichtigerklärung der streitigen Verordnung begehrt, weil sie nicht von dem Antidumpingzoll ausgenommen wurde oder weil der ihr durch die streitige Verordnung auferlegte Zoll 11,5 % überschreitet.

56 Der Gegenstand der Klage ist daher so auszulegen, daß die Nichtigerklärung der Verordnung nur insoweit begehrt wird, als diese die Klägerin betrifft.

57 Die Klage ist nach alledem zulässig.

## Begründetheit

58 Die Klägerin stützt ihre Anträge auf drei Klagegründe. Mit dem ersten Klagegrund macht sie einen Verstoß gegen die Antidumping-Grundverordnung, die Verteidigungsrechte, das Diskriminierungsverbot und den Grundsatz der Rechtssicherheit sowie einen Ermessensmißbrauch der Gemeinschaftsorgane geltend. Mit dem zweiten Klagegrund rügt sie, daß die Kommission und der Rat, indem sie ihr keine individuelle Behandlung gewährt hätten, gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen, einen offensichtlichen Fehler bei der Beurteilung des Sachverhalts begangen und ihr das rechtliche Gehör versagt hätten. Mit dem dritten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Artikel 13 Absatz 3 der Antidumping-Grundverordnung durch die Anwendung eines überhöhten Antidumpingzolls geltend gemacht.

59 Mit dem ersten und dem zweiten Klagegrund wendet sich die Klägerin gegen die Weigerung der Gemeinschaftsorgane, ihr eine individuelle Behandlung zu gewähren. Diese beiden Klagegründe sind daher zusammen zu prüfen.

*Zum ersten und zum zweiten Klagegrund, mit denen ein Verstoß gegen die Antidumping-Grundverordnung, ein offensichtlicher Beurteilungsfehler, ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, die Verteidigungsrechte, das Diskriminierungsverbot und den Grundsatz der Rechtssicherheit sowie ein Ermessensmißbrauch der Gemeinschaftsorgane geltend gemacht wird*

Vorbringen der Parteien

60 Die Klägerin weist zunächst darauf hin, daß die Gemeinschaftsorgane seit einigen Jahren hinsichtlich der Einführung von Antidumpingzöllen eine Politik verfolgten, nach der Unternehmen aus Ländern ohne Marktwirtschaft keine individuelle Behandlung gewährt werde. Es werde für das ganze Land ein einheitlicher Antidumpingzoll eingeführt, der auf alle in die Europäische Gemeinschaft ausgeführten Produkte angewendet werde, ohne daß die für den jeweiligen Hersteller oder Ausführer ermittelten Dumpingspannen berücksichtigt würden. Die Kommission und der Rat gingen davon aus, daß die Einführung unterschiedlicher Zölle für die Unternehmen eines Planwirtschaftslands den Staat veranlasse, einzugreifen und alle Ausfuhren über das Unternehmen zu leiten, auf das der niedrigste Zoll angewendet werde.

61 Die Klägerin macht erstens geltend, die Anwendung einer solchen Politik stehe im Widerspruch zum Wortlaut und zum Geist der Antidumping-Grundverordnung, nach der die Gemeinschaftsorgane eine individuelle Behandlung unabhängig vom Ursprung der Waren zu gewähren hätten, sofern dies möglich sei; dies gelte insbesondere dann, wenn das Unternehmen in vollem Umfang bei dem Antidumpingverfahren mitgearbeitet habe.

62 Artikel 2 Absatz 13 bestimme ausdrücklich, daß die Ausfuhrpreise mit dem Normalwert auf der Grundlage jedes einzelnen Geschäftsvorgangs verglichen würden, was zwangsläufig eine Anwendung auf einer individuellen Grundlage bedeute. Gemäß Artikel 2 Absatz 14 Buchstabe a sei unter der Dumpingspanne der Betrag zu verstehen, um den der Normalwert über dem Ausfuhrpreis liege. Der individuelle Charakter dieses Vergleichs werde durch Artikel 2 Absatz 9 bestätigt, nach dem im Interesse eines gerechten Vergleichs die die Vergleichbarkeit der Preise beeinflussenden Unterschiede jedesmal nach Lage des Falles gebührend zu berücksichtigen seien.

63 Für ihr Vorbringen spreche auch Artikel 13 Absatz 2 der Antidumping-Grundverordnung, da mit der Verpflichtung, den Namen des Lieferanten anzugeben, soweit dies durchführbar sei, nur Unternehmen ausgeschlossen werden sollten, die nicht kooperiert hätten.

64 Das Antidumpingverfahren sei nur im Zusammenhang mit einer individualisierten Anwendung der Vorschriften sinnvoll. China selbst verkaufe nichts. Vielmehr stellten die chinesischen Unternehmen Waren her, und verkauften diese individuell an Käufer in der Gemeinschaft.

65 Der gesamte verfügende Teil der Antidumping-Grundverordnung schreibe eine individuelle Behandlung vor. Indem die Kommission und der Rat die Verordnung anders ausgelegt hätten, hätten sie einen offensichtlichen Fehler begangen. Diese Haltung habe der Klägerin das Recht genommen, sich angemessen zu verteidigen.

66 Die Klägerin macht zweitens geltend, daß die Kommission und der Rat ihr auch im Rahmen der beanstandeten Politik eine individuelle Behandlung hätten gewähren müssen.

67 In früheren Verfahren, die Waren mit Ursprung in der Volksrepublik China betroffen hätten, sei die beanstandete Politik gerechter angewendet worden. Als Beispiel nennt die Klägerin die Verordnung (EWG) Nr. 2093/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren kleiner Farbfernsehempfangsgeräte mit Ursprung in Hongkong und der Volksrepublik China und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls (ABl. L 195, S. 1), durch die eine individuelle Behandlung der chinesischen Ausführer abgelehnt worden sei, weil diese Mitglieder der China Commercial Chamber of Audio and Video Products Exporters gewesen seien, die alle Ausfuhren streng kontrolliert habe, und der alle Ausführer hätten angehören müssen, mit Ausnahme der gemeinsamen Unternehmen, die Waren frei hätten exportieren können, und weil alle Ausführer im Verfahren durch die Handelskammer vertreten worden seien, ohne daß ihre jeweiligen Positionen individualisiert worden seien. Sie verweist auch auf die Verordnung (EWG) Nr. 3836/91 des Rates vom 19. Dezember 1991 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Dihydrostreptomycin mit Ursprung in der Volksrepublik China und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Antidumpingzolls (ABl. L 362, S. 1), in der eine individuelle Behandlung mit der Begründung abgelehnt worden sei, daß alle Ausführer durch eine einzige Handelskammer vertreten worden seien, daß sie nicht in der Lage gewesen seien, das Fehlen einer staatlichen Kontrolle nachzuweisen, und daß sie ihre Gewinne nicht von China ins Ausland hätten transferieren können.

68 Sie erwähnt ferner zwei weitere Fälle, in denen eine individuelle Behandlung gewährt wurde. Im ersten Fall handelt es sich um die Verordnung (EWG) Nr. 2904/91 der Kommission vom 27. September 1991 zur Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter Polyestergarne (Spinnfasern) mit Ursprung in Taiwan, Indonesien, Indien, der Volksrepublik China und der Türkei und zur Einstellung des Antidumpingverfahrens gegenüber den Einfuhren dieser Garne mit Ursprung in der Republik Korea (ABl. L 276, S. 7). Die individuelle Behandlung sei einem der Ausführer gewährt worden, da er „seine Ausfuhrpreise frei festsetzen und die Gewinne an seine ausländischen Teilhaber unter bestimmten Verwaltungsvoraussetzungen transferieren kann". Der fragliche Ausführer habe die Rechtsform eines gemeinsamen Unternehmens von Partnern in China und Hongkong gehabt, wobei der Partner in Hongkong mit einer Unternehmensgruppe in der Gemeinschaft verbunden gewesen sei. Im zweiten Fall bezieht sich die Klägerin auf die Verordnung (EWG) Nr. 3091/91 des Rates vom 21. Oktober

1991 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren von Videokassetten mit Ursprung in der Volksrepublik China und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls (ABl. L 293, S. 2), mit der die individuelle Behandlung den kooperierenden chinesischen Ausführern gewährt worden sei. In diesem Fall seien die Ausführer gemeinsame Unternehmen mit ausländischer Beteiligung gewesen, die ihre Ausfuhrpreise frei hätten festsetzen und unter gewissen Verwaltungsauflagen ihre Gewinne aus China an die ausländischen Teilhaber hätten transferieren können.

69 Was ihre Unabhängigkeit angehe, erfülle die Klägerin die Kriterien, die die Gemeinschaftsorgane in früheren Verordnungen festgesetzt hätten und die ferner in einem Memorandum der Kommission vom 1. Dezember 1992 beschrieben seien. Sie sei im vorliegenden Fall der einzige Ausführer, der kooperiert habe, was sie gegenüber den anderen Ausführern individualisiere, sie sei während des ganzen Verfahrens durch ihren eigenen Rechtsanwalt vertreten worden und handele vollkommen unabhängig vom chinesischen Staat. Sie sei insbesondere völlig frei, Waren zu exportieren, ihre Ausfuhrpreise festzusetzen und ihre Gewinne an ihre Aktionäre zu transferieren.

70 Sie sei eine Gesellschaft, die an der Börse von Hongkong notiert werde, keiner der Aktionäre habe Beziehungen zum chinesischen Staat und die chinesischen Behörden hätten auch keinen tatsächlichen Einfluß auf die Geschäfte des in China gelegenen Werkes der Klägerin, das allerdings mit dem Einverständnis der chinesischen Behörden errichtet worden sei. Sie sei Eigentümerin der Maschinen, liefere die Rohstoffe und leite den Betrieb.

71 Die zwischen ihr und den chinesischen Behörden, der Baoan County Xinan Town Tiegang Economic Development Company (im folgenden: Baoan Company), geschlossenen Vereinbarungen bestätigten ihre Unabhängigkeit. Die Vereinbarungen regelten ausdrücklich, daß die Klägerin „den Betriebsleiter sowie das Buchhaltungs-, Verwaltungs- und Lagerpersonal, das für die Verwaltung und die finanzielle Kontrolle des Betriebs zuständig ist", ernenne. Obwohl die Vereinba-

rungen ferner vorsähen, daß die Baoan Company Personal einstellen könne, um sich an der Leitung des Betriebs zu beteiligen, übe die Klägerin tatsächlich eine vollkommene Kontrolle darüber aus, wer bei ihr beschäftigt sei und wen sie nicht länger beschäftigen wolle. Den chinesischen Behörden verbleibe nur insofern in der Theorie ein Einfluß auf die Beschäftigung, als sie die Arbeitsverträge der Klägerin genehmigten, nachdem sie geprüft hätten, daß die Gehälter den vorgeschriebenen Mindestlohn überstiegen. Diese Kontrolle unterscheide sich nicht grundsätzlich von dem Einfluß, den die staatlichen Behörden in den meisten europäischen Ländern ausübten.

72 Die chinesischen Behörden hätten nicht die Möglichkeit, sie zu zwingen, an anderer Stelle in China hergestellte Waren auszuführen oder ihre Fertigungskapazität zu erhöhen, und auf diese Weise Antidumpingmaßnahmen zu umgehen. Ihre Gewinne entstünden in Hongkong, und es stehe ihr frei, ihre Fertigung aus China zu verlegen. Der Außenhandel werde nicht vom chinesischen Staat kontrolliert. Die chinesischen Unternehmen verhielten sich auf dem Markt genau wie Unternehmen der Gemeinschaft.

73 Die Auffassung des Rates, daß die Möglichkeit des Staates, in den Außenhandel einzugreifen, berücksichtigt werden müsse, trage der Souveränität des Staates nicht Rechnung, der eine übergeordnete, auf der Grundlage politischer Erwägungen handelnde Einrichtung sei, die das Recht habe, in den Handel einzugreifen.

74 Sofern es darauf ankomme, ob eine staatliche Kontrolle vorliege, müßten jedenfalls die Gemeinschaftsorgane dies nachweisen und könnten es nicht lediglich unterstellen.

75 Der Rat habe dadurch, daß er die streitige Verordnung auf der Grundlage fehlerhafter Erwägungen und ohne Berücksichtigung der wesentlichen Angaben der Klägerin erlassen habe, einen offensichtlichen Fehler bei der Beurteilung des Sachverhalts begangen. Dieser Fehler stelle einen Ermessensmißbrauch dar und verletze

den Anspruch der Klägerin auf rechtliches Gehör. Der Umstand, daß der Rat die Erwägungen der Kommission in der streitigen Verordnung bestätigt habe, zeige, daß er die Ausführungen der Klägerin zur Frage der individuellen Behandlung nicht berücksichtigt habe.

76 Die streitige Verordnung verletze drittens den Grundsatz des Vertrauensschutzes, da die Behandlung der Klägerin im vorliegenden Fall nicht der früheren Praxis der Gemeinschaft entspreche.

77 Viertens verletze der Umstand, daß die Versagung einer individuellen Behandlung mit einer möglichen Umgehung der Antidumpingmaßnahmen gerechtfertigt worden sei, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere das Diskriminierungsverbot und den Grundsatz der Rechtssicherheit, und stelle einen Ermessensmißbrauch der Gemeinschaftsorgane dar. Das angemessene Mittel zur Bekämpfung einer Umgehung sei die Anwendung bestehender Vorschriften zur Verhinderung von Umgehungen oder der Erlaß besonderer Vorschriften hierüber. Zudem seien diese Gründe nicht stichhaltig, da das kapitalistische Wirtschaftssystem in gleicher Weise funktioniere. Es sei logisch, daß die meisten Ausfuhren von demjenigen vorgenommen würden, auf den der niedrigste Zoll angewendet werde.

78 Der Rat macht geltend, die Antidumping-Grundverordnung schreibe eine individuelle Behandlung der Ausführer durch die Gemeinschaftsorgane nicht vor. Aus Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a der Antidumping-Grundverordnung ergebe sich, daß sich ein Antidumpingverfahren auf die Ausfuhren eines oder mehrerer Länder und nicht auf die Ausfuhren eines oder mehrerer Unternehmen als solcher beziehe.

79 Ferner enthalte die Antidumping-Grundverordnung keine Vorschrift, die besage, daß individuelle Dumpingspannen für jeden Ausführer berechnet werden müßten. Vielmehr ergebe sich aus den Vorschriften der Verordnung, u. a. aus Artikel 16 Absatz 1, daß die Einführung der Zölle in der Regel ausschließlich auf

Landesebene erfolge und eine individuelle Behandlung folglich auf stichhaltige Gründe gestützt werden müsse. Daß die Klägerin eine in Hongkong ansässige Gesellschaft sei, sei kein stichhaltiger Grund, da die streitige Verordnung darauf nicht abstelle; sie betreffe alle Ausfuhren der fraglichen Ware mit Ursprung in der Volksrepublik China.

80 Die Methode der Einführung individueller Zölle biete oft den wirksamsten und gerechtesten Schutz gegen ein schadenverursachendes Dumping, und die Festsetzung eines einheitlichen Zolles für das ganze Land führe bei nach Maßgabe der Quelle unterschiedlichen Dumpingspannen und Schadensschwellen zur Einführung eines Zolles, der gegenüber Ausführern mit einer geringen Spanne zu stark und gegenüber solchen mit einer höheren Spanne zu wenig schütze. Für Ausfuhren aus Ländern ohne Marktwirtschaft sei jedoch die Einführung eines einheitlichen Zolles für das ganze Land am zweckmäßigsten. Dies zeigten die Randnummern 11 bis 18 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung, aus denen sich ergebe, daß die Unabhängigkeit des Ausführers weder der einzige noch der wichtigste zu berücksichtigende Gesichtspunkt sei.

81 Artikel 13 Absatz 2 der Antidumping-Grundverordnung sehe lediglich vor, daß Antidumpingverordnungen jedenfalls über das Ursprungs- oder Ausfuhrland und, wenn möglich, über den Namen des Lieferanten Aufschluß geben müßten. Artikel 2 Absätze 9 und 13 der Verordnung schreibe nicht vor, daß die Gemeinschaftsorgane individuelle Antidumpingzölle festlegen müßten.

82 Im vorliegenden Fall sei eine individuelle Behandlung der Klägerin unmöglich gewesen. Es sei nämlich nicht nachgewiesen worden, daß die Klägerin unabhängig vom chinesischen Staat handeln könne (vgl. Randnr. 18 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung). Zudem sei die Frage der Unabhängigkeit eines Ausführers dafür, ob er individuell zu behandeln sei, weder der

einzige noch der wichtigste Gesichtspunkt. Noch wichtiger sei, zu prüfen, ob der Staat den Außenhandel regeln und die geltenden Vorschriften ändern könne. Der chinesische Staat könne jederzeit seine Kontrolle über alle Wirtschaftsteilnehmer in der Volksrepublik China ausüben, indem er seine Ausfuhrpolitik ändere, und die Ausfuhren über bestimmte Gesellschaften leite.

83 Obwohl die staatliche Kontrolle in der Volksrepublik China etwas abgenommen habe und die chinesischen Ausführer gegenwärtig eine gewisse Unabhängigkeit besäßen, sei die Situation in der Volksrepublik China nicht mit derjenigen in den Marktwirtschaftsländern zu vergleichen, in denen völlig unabhängige Gesellschaften bestünden.

84 Die Organisation des Außenhandels der Volksrepublik China unterscheide sich in zahlreichen Punkten von derjenigen der Gemeinschaft. Die Preise der in der Volksrepublik China hergestellten Waren würden in der Regel nicht vom Markt bestimmt. Es bestünden für bestimmte sehr wichtige Erzeugnisse „zwingende Pläne" mit verbindlichen Bestimmungen und für weniger wichtige Erzeugnisse „informatorische Pläne", die Richtlinien für die Produktion und die Verteilung des in Rede stehenden Erzeugnisses enthielten. Diese Pläne legten u. a. fest, wie viele Waren auf diese Unternehmen entfielen und von ihnen ausgeführt werden könnten. Für die Ausfuhr der Waren sei ferner eine Ausfuhrgenehmigung erforderlich. Diese Genehmigung werde vom Staat erteilt und könne jederzeit widerrufen werden. Schließlich lasse sich der rechtliche Rahmen der wirtschaftlichen Transaktionen in der Volksrepublik China nicht mit den in der Gemeinschaft geltenden Systemen vergleichen. Der grundlegende Unterschied ergebe sich daraus, daß in der Volksrepublik China geheime Gesetze bestünden, die nicht veröffentlicht würden und Ausländern nicht zugänglich seien und die insbesondere die wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Ausland und den Außenhandel beträfen. Die Kontrolle des Außenhandels der Volksrepublik China werde weitgehend über personelle Bindungen ausgeübt. Eine Praxis bestehe darin, Führungsposten in den verschiedenen Gesellschaften mit Beamten des Ministerium für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit zu besetzen, die die Weisungen des Ministeriums befolgen müßten, um ihre Stellen nicht zu verlieren.

85 Im vorliegenden Fall sei schwer zu überprüfen, ob die Angaben der Klägerin, es sei keine tatsächliche Beeinflussung erfolgt und der Staat habe niemals bei ihr eingegriffen, zuträfen. Entscheidend sei jedenfalls, daß der Staat die Möglichkeit zum Eingreifen habe.

86 Die am 28. Januar 1988 zwischen der Klägerin und der Shenzhen Baoan Foreign Company geschlossene Vereinbarung sehe vor, daß die letztgenannte Gesellschaft das Werk und die Arbeitskräfte für die Produktion zur Verfügung stelle und die Waren fertige, die sie an die Klägerin liefere. Ferner sei die Baoan Company nach der am 20. Januar 1988 zwischen ihr und der Klägerin geschlossenen Vereinbarung befugt, den Leiter des Werks zu ernennen. Darüber hinaus habe die Klägerin in einem Schreiben an die Kommission vom 5. Mai 1993 eingeräumt, daß die Baoan Company „eine Genehmigung des Baoan County Industrial and Commerce Executive Management Council, einer staatlichen Stelle, einholen müsse". In diesem Schreiben heiße es ferner, daß für die Vereinbarungen zwischen der Klägerin und der Baoan Company die „Regelung der allgemeinen Zollverwaltung der Volksrepublik China über die Kontrolle der Verarbeitung und der Montage betreffend ausländische Unternehmen" vom 10. September 1987 gelte, die vorsehe, daß Betriebe von der Art des Betriebes der Klägerin einer dauernden Kontrolle durch den Staat unterlägen.

87 Daß die Klägerin in Hongkong ansässig sei, bedeute weder, daß sie der Kontrolle durch die Volksrepublik China entgehe, noch daß sie anders beurteilt werden müsse. Auch wenn die Klägerin als nicht unter der unmittelbaren Kontrolle des Staates stehend angesehen werden müsse, würden die betroffenen Waren in der Volksrepublik China hergestellt, die weiterhin eine umfangreiche Kontrolle über Gesellschaften wie die Shenzhen Baoan Foreign Company und die Baoan Company ausübe.

88 Auch wäre es im vorliegenden Fall für den Staat relativ einfach gewesen, von der Möglichkeit der Umgehung der Antidumpingmaßnahmen Gebrauch zu machen (vgl. Randnr. 17 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung). Es hätte ausgereicht, die durch die Klägerin in die Gemeinschaft ausgeführten Fotoalben unabhängig von ihrem Herstellungsort fakturieren zu lassen.

89 Es treffe zu, daß sich das Verfahren der Gemeinschaftsorgane in der Frage der individuellen Behandlung von Einfuhren aus Ländern ohne Marktwirtschaft geändert habe. Das Vorbringen der Klägerin zur früheren Praxis der Organe und zu dem internen Memorandum der Kommission vom 1. Dezember 1992 sei daher nicht erheblich.

90 Schließlich habe der Rat alle von der Klägerin zur Frage der individuellen Behandlung und zu den anderen erheblichen Punkten vorgetragenen Argumente berücksichtigt.

91 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung in Beantwortung einer Frage des Gerichts erläutert, daß die Gemeinschaftsorgane ihr Verfahren hinsichtlich der individuellen Behandlung von Ausführern der Volksrepublik China geändert hätten, weil sie ursprünglich wohl etwas naiv hinsichtlich der Lage in diesem Land gewesen seien und erst in den letzten Jahren eine große Anzahl von Antidumpingverfahren betreffend chinesische Waren eingeleitet worden seien. Die ursprüngliche Politik habe nicht berücksichtigt, wie stark die Kontrolle gewesen sei und noch immer sei, wenn sie auch weniger ausgeprägt als zur damaligen Zeit sei.

Würdigung durch das Gericht

— Zur Einführung eines einheitlichen Antidumpingzolls

92 Die Antidumping-Grundverordnung enthält keine Vorschrift, die die Einführung eines einheitlichen Antidumpingzolls für die Staatshandelsländer verbietet. Artikel 2 Absatz 5 enthält nämlich nur die Kriterien, anhand deren der Normalwert im Falle von Einfuhren aus Ländern ohne Marktwirtschaft zu bestimmen ist.

Artikel 2 Absatz 9 über den Vergleich des Normalwerts mit dem Ausfuhrpreis betrifft nur die Vergleichbarkeit der Preise und die Anpassungen, mit denen die Unterschiede, die diese Vergleichbarkeit beeinflussen können, berücksichtigt werden sollen. Aus Artikel 2 Absatz 13 ergibt sich, daß bei unterschiedlichen Preisen die Ausfuhrpreise normalerweise mit dem Normalwert auf der Grundlage jedes einzelnen Geschäftsvorgangs verglichen werden; dies bedeutet jedoch entgegen der Auffassung der Klägerin nicht, daß nicht ein einheitlicher Antidumpingzoll festgesetzt werden kann. Im übrigen wurden die Ausfuhrpreise im vorliegenden Fall auf der Grundlage jedes einzelnen Geschäftsvorgangs mit dem Normalwert verglichen (vgl. Randnr. 24 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung). Zwar definiert Artikel 2 Absatz 14 die Dumpingspanne als den Betrag, um den der Normalwert über dem Ausfuhrpreis liegt (Buchstabe a), jedoch heißt es weiter: „Bei unterschiedlichen Dumpingspannen können gewogene Durchschnitte errechnet werden" (Buchstabe b).

93 Nach Artikel 13 Absatz 2 schließlich geben die Antidumpingverordnungen „insbesondere Aufschluß über den Betrag und die Art des festgesetzten Zolls, die betroffene Ware, das Ursprungs- oder Ausfuhrland, den Namen des Lieferanten, soweit dies durchführbar ist, sowie die Gründe, auf die sie sich stützen". Zwar ergibt sich aus der Systematik und der Zielsetzung dieser Bestimmung, daß die Verpflichtung zur Angabe des Namens des Lieferanten in den Antidumpingverordnungen bedeutet, daß grundsätzlich für jeden Lieferanten ein spezifischer Antidumpingzoll festzusetzen ist, doch muß nach dem Wortlaut dieser Bestimmung der Name nur angegeben werden, „soweit dies durchführbar ist". Der Gesetzgeber hat also die Verpflichtung zur Angabe des Namens des Lieferanten und folglich zur Festsetzung eines spezifischen Antidumpingzolls für jeden Lieferanten auf Fälle beschränkt, in denen dies durchführbar ist.

94 Die Gemeinschaftsorgane haben durch die Anwendung der beanstandeten Politik die Begriffe „soweit dies durchführbar ist" nicht fehlerhaft ausgelegt. Es ist nämlich nicht durchführbar, den Namen jedes Lieferanten anzugeben, wenn es zur Verhinderung der Gefahr einer Umgehung der Antidumpingzölle erforderlich ist, einen einheitlichen Zoll für ein ganzes Land festzusetzen. Dies trifft insbesondere dann

zu, wenn die Gemeinschaftsorgane bei einem Staatshandelsland nach Prüfung der Situation der betroffenen Ausführer nicht überzeugt sind, daß diese Ausführer unabhängig vom Staat handeln.

95 Die beanstandete Politik steht auch nicht im Widerspruch zur Zielsetzung und zum Geist der Antidumping-Grundverordnung. Die Zielsetzung der Antidumping-Grundverordnung ist nämlich u. a. der Schutz der Gemeinschaft gegen gedumpte Einfuhren. Was den Geist der Verordnung anlangt, ergibt sich aus den einschlägigen Vorschriften, daß der Normalwert und die Ausfuhrpreise in der Regel für jeden Ausführer getrennt zu ermitteln sind. Dies bedeutet jedoch weder, daß die Gemeinschaftsorgane verpflichtet sind, in jedem Fall so zu verfahren, noch daß sie für jeden Ausführer einen individuellen Antidumpingzoll festsetzen müssen. Sinn und Zweck der Verordnung lassen den Gemeinschaftsorganen ein weites Ermessen hinsichtlich der Frage, wann es am angemessensten ist, den betroffenen Ausführern eine individuelle Behandlung zu gewähren. Dies ergibt sich u. a. aus Artikel 2 Absatz 14 Buchstabe b und Artikel 13 Absatz 2, nach denen die Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit haben, den gewogenen Durchschnitt der Dumpingspannen und also eine einheitliche Dumpingspanne für ein ganzes Land zu errechnen und einen einheitlichen Antidumpingzoll für dieses Land festzusetzen.

96 Eine Politik, die zur Einführung eines einheitlichen Antidumpingzolls für ein ganzes Land führt, steht demnach weder zum Wortlaut noch zur Zielsetzung noch zum Geist der Antidumping-Grundverordnung im Widerspruch, wenn sie erforderlich ist, um die Gemeinschaft gegen Dumping und gegen die Gefahr einer Umgehung der Abwehrmaßnahmen zu schützen.

97 Es ist zu prüfen, ob die Gemeinschaftsorgane der Klägerin im vorliegenden Fall eine individuelle Behandlung hätten gewähren müssen.

98 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Frage, ob ein Ausführer eines Staatshandelslands so unabhängig von dem Staat ist, daß ihm eine individuelle Behandlung gewährt werden kann, die Beurteilung komplexer tatsächlicher Fragen voraussetzt, die zugleich die wirtschaftliche, die politische und die rechtliche Lage

betreffen. Aus der Rechtsprechung ergibt sich, daß die Organe bei komplexen wirtschaftlichen Fragen über ein weites Ermessen verfügen (vgl. Urteil des Gerichts vom 28. September 1995 in der Rechtssache T-164/94, Ferchimex/Rat, Slg. 1995, II-2681, Randnr. 131). Die gerichtliche Kontrolle dieses Ermessens ist auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten worden sind, ob der Sachverhalt, der der Entscheidung zugrunde gelegt wurde, zutreffend festgestellt worden ist und ob keine offensichtlich fehlerhafte Beurteilung dieses Sachverhalts und kein Ermessensmißbrauch vorliegen (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 7. Mai 1987 in der Rechtssache 255/84, Nachi Fujikoshi/Rat, Slg. 1987, 1861, Randnr. 21, und vom 14. März 1990 in der Rechtssache C-156/87, Gestetner Holdings/Rat und Kommission, Slg. 1990, I-781, Randnr. 63). Das gleiche muß für die rechtliche und die politische Lage in dem betreffenden Land gelten, die die Gemeinschaftsorgane bei der Entscheidung, ob ein Ausführer so unabhängig von den Behörden eines Staatshandelslands handelt, daß ihm eine individuelle Behandlung gewährt werden kann, beurteilen müssen.

99 Aus dem Schreiben vom 5. Mai 1993 ergibt sich, daß die Baoan Company ein genossenschaftliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, das von den Mitgliedern des Tiegang Villagers' Committee, einem Konsortium der Landeigentümer von Tiegang Village, gebildet wird. Ziel dieses Committee ist die Entwicklung des Dorfes durch ausländische Investitionen. Die Baoan Company erhielt eine Genehmigung des Baoan County Industrial and Commerce Executive Management Council, einer staatlichen Stelle, aufgrund deren sie berechtigt ist, wirtschaftliche Tätigkeiten auszuüben.

100 Nach demselben Schreiben hat die Baoan County Foreign Trade Company, eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, u. a. die Aufgabe, die Einfuhr von Rohstoffen durch ausländische Investoren und die spätere Ausfuhr der diese Rohstoffe enthaltenden Endprodukte zu überwachen. Die Baoan County Foreign Trade Company überwacht die Durchführung der — mit dem aktiven Veredelungsverkehr der Gemeinschaft vergleichbaren — Einfuhrvereinbarungen, die für den Betrieb gelten, in dem die Produktion der Klägerin erfolgt. Diese Vereinbarungen werden zuvor von dem Baoan County Foreign Economic Committee, der für die Genehmigung ausländischer Investitionen im Bezirk Baoan zuständigen staatlichen Stelle, zu der die Baoan County Foreign Trade Company gehört, genehmigt.

101 Schließlich ergibt sich aus den Akten, daß für die Fertigung der Klägerin in China in der Fabrik „Five Brothers Stationery Manufacturer" die Vereinbarung vom 20. Januar 1988 und die Zusatzvereinbarungen vom 2. Januar 1991 und vom 18. Januar 1992 zwischen der Klägerin und der Baoan Company gelten. Diese drei Vereinbarungen sind der Klageschrift zusammen mit einer vierten Vereinbarung vom 28. Januar 1988, die nach ihrem Wortlaut zwischen der Klägerin einerseits und der Shenzhen Baoan Foreign Company und Baoan County Xinan Town Tiegang Village Five Brothers Stationery Manufacturer andererseits geschlossen wurde, beigefügt.

102 In der Vereinbarung vom 20. Januar 1988 verpflichtete sich die Baoan Company, ein Werk nach den Plänen der Klägerin zu errichten, daß sodann von dieser geleast werden sollte. Die Klägerin verpflichtete sich, die Maschinen zu stellen sowie die für die Fertigung erforderlichen Rohstoffe und zusätzlichen Materialien zu beschaffen und den Leasingzins, die Gehälter und die Abgaben zu zahlen sowie die Ausgaben für Wasser und Elektrizität zu übernehmen. Gemäß Section VII Artikel 1 dieser Vereinbarung ernennt die Baoan Company einen Betriebsdirektor und Verwaltungs- und Buchhaltungspersonal, soweit dies erforderlich ist, um den Betrieb gemeinsam mit dem Personal der Klägerin zu führen. Die Baoan Company verpflichtet sich, die Klägerin bei den Einfuhr- und Ausfuhrverfahren zu unterstützen. Das von der Baoan Company ernannte Verwaltungspersonal, das „Management Personal", muß vor der Einstellung die Einstellungsprüfung der Klägerin absolvieren. Die für die Fertigung der Klägerin benötigten Arbeitskräfte müssen sich gemäß Section VIII Artikel 4 der Einstellungsprüfung durch beide Parteien unterziehen.

103 Die beiden Zusatzvereinbarungen betreffen im wesentlichen die Finanzierung des Baus, den Leasingzins und den Bau des Werkes als solchen.

104 Die Vereinbarung vom 28. Januar 1988 scheint mit einem anderen Unternehmen als der Baoan Company geschlossen worden zu sein und sich auch inhaltlich von der Vereinbarung vom 20. Januar 1988 zu unterscheiden. Das Vorbringen der Klägerin, sie ernenne „den Betriebsleiter sowie das Buchhaltungs-, Verwaltungs- und

Lagerpersonal, das für die Verwaltung und die finanzielle Kontrolle des Betriebs verantwortlich ist" beruht auf Section I der Vereinbarung vom 28. Januar 1988. Aus Randnummer 102 dieses Urteils ergibt sich, daß diese Behauptung im Widerspruch zu Section VII Artikel 1 der Vereinbarung vom 20. Januar 1988 steht. Ferner konnte die Klägerin in der mündlichen Verhandlung die Frage des Gerichts, in welchem Verhältnis die Vereinbarung vom 28. Januar 1988 zu der Vereinbarung vom 20. Januar 1988 steht, nicht beantworten. Im übrigen ergibt sich aus den — von der Klägerin nicht bestrittenen — Antworten der Gemeinschaftsorgane auf eine Frage des Gerichts, daß die Kommission während des Verwaltungsverfahrens keine Abschrift der Vereinbarung vom 28. Januar 1988 erhalten zu haben scheint.

105 Wie die Kommission in der vorläufigen Verordnung ausgeführt hat, wird in dem Schreiben vom 5. Mai 1993 auch auf eine Vereinbarung zwischen dem Baoan County Foreign Economic Committee und dem Tiegang Villagers' Committee Bezug genommen, die die Bedingungen für ausländische Investitionen in der Region enthalte. Nach den Ausführungen der Klägerin ist diese Vereinbarung nicht veröffentlicht worden und wurde aus diesem Grund der Kommission nicht vorgelegt.

106 Wie die vorstehende Prüfung zeigt, müssen die Beziehungen zwischen der Klägerin und dem chinesischen Staat als recht vage und ungeordnet eingestuft werden, auch wenn man die zusätzlichen Unklarheiten, die sich aus der Vereinbarung vom 28. Januar 1988 ergeben, außer Betracht läßt. Wie die Kommission in der vorläufigen Verordnung festgestellt hat (vgl. Randnr. 18 der Begründungserwägungen), ergibt sich nicht, daß die Klägerin von den chinesischen Behörden unabhängig ist. Weder die Vereinbarungen zwischen der Klägerin und der Baoan Company noch die im Schreiben vom 5. Mai 1993 enthaltene Beschreibung geben Aufschluß über den Umfang der Kontrolle, die das Baoan County Industrial and Commerce Executive Management Council über die Baoan Company und das Baoan County Foreign Economic Committee durch die Baoan County Foreign Trade Company über „Five Brothers Stationery Manufacturer" ausübt. Die Rolle des Tiegang Villagers'

Committee bleibt ebenfalls unklar. Ferner läßt die Vereinbarung vom 20. Januar 1988 der Baoan Company eine nicht zu vernachlässigende Möglichkeit, die Fertigung von „Five Brothers Stationary Manufacturer" zu beeinflussen.

107 Dieses Ergebnis wird durch zwei in dem Schreiben vom 5. Mai 1993 enthaltene Informationen bestätigt. Erstens ergibt sich aus diesem Schreiben, daß in Anbetracht des Fehlens einer Schiedsklausel in den Vereinbarungen der Klägerin mit der Baoan Company für den Fall, daß eine solche nicht noch geschlossen wird, ein „People's court" in China für Rechtsstreitigkeiten zwischen den Parteien zuständig sein soll. Zweitens weist die Klägerin in dem Schreiben darauf hin, daß die Kommission berücksichtigen müsse, „that the environment in which the arrangements for Climax's production in China have been set up is rather different from those generally prevailing in western countries, and it may not always be possible to provide answers with the degree of legal precision to which you may be accustomed" (daß die Umstände, unter denen die Vereinbarungen über die Fertigung der Climax in China geschlossen worden seien, sich beträchtlich von der im allgemeinen in westlichen Ländern bestehenden Lage unterschieden und daß es unter Umständen nicht stets möglich sein werde, Antworten von so hoher rechtlicher Präzision zu liefern, wie sie die Kommission wohl gewöhnlich erhalte).

108 Aus den von der Kommission in den Randnummern 15 und 16 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung dargestellten Gründen (vgl. oben, Randnrn. 18 und 19) macht es die gegenwärtige Lage in China zudem noch schwieriger, wenn nicht unmöglich, festzustellen, ob ein chinesisches oder ein ausländisches Unternehmen, das in China Waren fertigt, tatsächlich vom Staat unabhängig ist. Wie der Rat ausführt (vgl. oben, Randnrn. 83 und 84), kann die Lage in der Volksrepublik China jedenfalls hinsichtlich der Organisation des Außenhandels nicht mit der Lage in einem Marktwirtschaftsland verglichen werden.

109 Es ist der Klägerin nach alledem nicht gelungen, zu beweisen, daß sie tatsächlich von den chinesischen Behörden unabhängig ist. Die Gemeinschaftsorgane haben folglich keinen offensichtlichen Fehler bei der Beurteilung des Sachverhalts begangen.

— Zum weiteren Vorbringen der Klägerin

110 Erstens kann sich nach der Rechtsprechung jeder Wirtschaftsteilnehmer, bei dem ein Gemeinschaftsorgan begründete Erwartungen geweckt hat, auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen. Die Wirtschaftsteilnehmer dürfen jedoch nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können (vgl. u. a. Urteil des Gerichts vom 13. Juli 1995 in den Rechtssachen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 und T-477/93 (O'Dwyer u. a., Slg. 1995, II-2071, Randnr. 48). Dies gilt insbesondere auf einem Gebiet wie dem Schutz vor gedumpten Einfuhren, auf dem die Organe u. a. komplexe wirtschaftliche Sachverhalte beurteilen und ihre Politik zwangsläufig nach Maßgabe ihrer zunehmenden Erfahrung der Situation auf den verschiedenen Märkten anpassen müssen.

111 Aus Randnummer 98 der Gründe des vorliegenden Urteils ergibt sich, daß die Organe bei Staatshandelsländern über ein weites Ermessen hinsichtlich der Beurteilung der wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Lage des betreffenden Landes verfügen, die erforderlich ist, um zu entscheiden ob ein Ausführer eine für die Gewährung einer individuellen Behandlung ausreichende Unabhängigkeit vom Staat besitzt.

112 Die Klägerin darf daher nicht darauf vertrauen, daß die Gemeinschaftsorgane ihre Politik hinsichtlich der individuellen Behandlung nicht ändern werden, wenn sich herausstellt, daß eine solche Änderung für eine befriedigende Lösung der Probleme erforderlich ist, die sich aus den den Ausführern der Staatshandelsländer zur Last gelegten Dumpingpraktiken ergeben.

113 Aus der vorläufigen Verordnung ergibt sich, daß die Kommission im Laufe des Verfahrens zu dem Schluß kam, daß äußerste Vorsicht in dieser Angelegenheit geboten sei und daß von der allgemeinen Regel, für Staatshandelsländer einen einheitlichen

Antidumpingzoll festzusetzen, nur abgewichen werden sollte, wenn zu ihrer Überzeugung nachgewiesen werde, daß die Schwierigkeiten hinsichtlich unangemessener Zollsätze und hinsichtlich der Umgehung der Antidumpingmaßnahmen nicht aufträten (vgl. Randnrn. 12 und 17 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung).

114 Im übrigen ist eine solche Änderung der Politik auch deshalb nicht zu beanstanden, weil die Kommission die Gründe hierfür eingehend erläutert hat (vgl. Randnrn. 13 bis 17 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung, bestätigt durch Randnr. 9 der streitigen Verordnung).

115 Im Hinblick auf das Memorandum der Kommission vom 1. Dezember 1992 ergibt sich aus den Akten, daß es sich um ein internes Memorandum und damit um ein Arbeitsdokument der Kommission handelt, daß keine begründeten Erwartungen der Klägerin wecken kann.

116 Was zweitens den geltend gemachten Verstoß gegen die Verteidigungsrechte anlangt, sind diese Rechte nach ständiger Rechtsprechung gewahrt, wenn dem betroffenen Unternehmen im Laufe des Verwaltungsverfahrens Gelegenheit gegeben worden ist, zum Vorliegen und zur Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen und Umstände Stellung zu nehmen (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-69/89, Nakajima/Rat, Slg. 1991, I-2069, Randnr. 108).

117 Insoweit ist den Akten zu entnehmen, daß die Klägerin im Verwaltungsverfahren Erklärungen abgegeben hat sowie zur Erörterung der Angelegenheit mit der Kommission zusammengetroffen und von dieser angehört worden ist. Ferner ergibt sich aus der vorläufigen und aus der streitigen Verordnung, daß sowohl die

Kommission als auch der Rat die verschiedenen Argumente der Klägerin geprüft, beantwortet und im Rahmen des möglichen berücksichtigt haben.

118 Der Schutz der Verteidigungsrechte bedeutet nicht, daß die Gemeinschaftsorgane automatisch alle Argumente der Klägerin übernehmen müßten.

119 Drittens hat die Klägerin nicht erläutert, inwiefern die fragliche Politik das Diskriminierungsverbot und die Rechtssicherheit verletzen soll. Über diesen Teil des Klagegrundes ist daher nicht zu entscheiden. Ein Ermessensmißbrauch liegt nicht vor, da die Politik der Gemeinschaftsorgane nicht im Widerspruch zu der Antidumping-Grundverordnung steht.

120 Nach alledem greifen der erste und der zweite Klagegrund nicht durch.

*Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen Artikel 13 Absatz 3 der Antidumping-Grundverordnung*

Vorbringen der Parteien

121 Die Klägerin macht erstens geltend, der Rat habe, indem er für ihre Waren einen die festgestellte Dumpingspanne übersteigenden Antidumpingzoll festgesetzt habe, ein Unternehmen, das im Gegensatz zu den übrigen Unternehmen bei dem Verfahren mitgearbeitet habe, bestraft und damit Artikel 13 Absatz 3 der Antidumping-Grundverordnung verletzt, der vorschreibe, daß die festgesetzten Zölle die festgestellte Dumpingspanne nicht übersteigen dürften.

122 Zweitens habe das von der Kommission für die Ermittlung der Ausfuhrpreise angewendete Berechnungsverfahren, das in Randnummer 23 der Begründungserwägungen der vorläufigen Verordnung beschrieben und in den Randnummern 15 bis 21 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung bestätigt werde, zu einem unangemessen hohen, ungerechten und der Realität nicht entsprechenden Ergebnis geführt. Die Gemeinschaftsorgane hätten sich bei der Annahme, daß 62 % der Ausfuhren in die Gemeinschaft auf die Klägerin und 38 % auf andere Ausführer entfielen, auf eine bloße Schätzung gestützt. Tatsächlich übersteige ihr Anteil an den Ausfuhren 62 % erheblich, allerdings reiche auch dieser Prozentsatz aus, um ihre Ausfuhr als repräsentativ anzusehen. Ferner habe die Kommission sie dadurch, daß sie die höchste bei ihr festgestellte Dumpingspanne auf die übrigen 38 % angewendet habe, schwer und widerrechtlich für ihre Mitwirkung bestraft, da die Dumpingspanne von der tatsächlichen Spanne der Klägerin von 11,5 % auf 18,6 % gestiegen sei. Die Gemeinschaftsorgane hätten also Berechnungen von Dumpingspannen für möglicherweise inexistente Geschäftsvorgänge fingiert und die Dumpingspannen der nicht kooperierenden Unternehmen zu hoch angesetzt.

123 Der Rat macht geltend, „"bei der Berechnung der Dumpingspanne der bei der Untersuchung nicht kooperierenden Unternehmen sei zu Recht das Verfahren der besten verfügbaren Informationen nach Artikel 7 Absatz 7 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung angewendet worden.

124 Da die Klägerin erst Ende 1990 angefangen habe, aus der Volksrepublik China auszuführen, nachdem andere Hersteller ihre Fertigung ebenfalls in dieses Land verlegt hätten, könnten die Ausfuhren der Klägerin nicht als repräsentativ für die gesamte chinesische Ausfuhr angesehen werden. Andernfalls hätten die Organe die beschränkte Mitwirkung der chinesischen Unternehmen belohnt. Statt ausschließlich auf die von der Klägerin gelieferten Informationen abzustellen, hätten es die Gemeinschaftsorgane unter diesen Umständen für angemessener gehalten, den Ausfuhrpreis der bei der Untersuchung nicht kooperierenden Unternehmen gemäß Artikel 7 Absatz 7 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung auf der Grundlage der niedrigsten Preise, zu denen die Klägerin Fotoalben der betreffenden Untergruppen verkaufe, rechnerisch zu ermitteln. Entsprechend einer in Antidumpingverfahren gängigen Praxis, die der Gerichtshof niemals als rechtswidrig bezeichnet habe, werde davon ausgegangen, daß nicht kooperierende

Ausführer zu Preisen verkauften, die die niedrigsten Preise der kooperierenden Ausführer unterschritten oder ihnen entsprächen. Mit diesem Verfahren sollten die Ausführer dazu angeregt werden, in ihrem eigenen Interesse bei den Antidumpingverfahren mitzuwirken. Die auf diese Weise ermittelte Dumpingspanne sei auf die 38 % der Ausfuhren, für die keine Informationen vorgelegen hätten, angewendet worden.

125 Die Gemeinschaftsorgane hätten sich soweit wie möglich auf genaue Zahlen gestützt und Schätzungen nur verwendet, wenn sie wegen der fehlenden Mitwirkung der betroffenen Ausführer — von einer Ausnahme abgesehen — nicht über solche Zahlen verfügt hätten. Die Klägerin sei nicht für ihre Mitarbeit bei der Untersuchung bestraft worden. Wenn sie im Verfahren nicht kooperiert hätte, wäre die Dumpingspanne für alle Einfuhren auf der Grundlage der besten verfügbaren Informationen, also wahrscheinlich auf der Grundlage der im Antrag auf Verfahrenseinleitung enthaltenen Angaben, festgesetzt worden. Dies hätte mit Sicherheit zur Einführung eines höheren Antidumpingzolls geführt.

Würdigung durch das Gericht

126 Erstens ergibt sich aus Artikel 13 Absatz 3 der Antidumping-Grundverordnung, daß die Antidumpingzölle die vorläufig ermittelte oder endgültig festgestellte Dumpingspanne nicht übersteigen dürfen und daß sie niedriger sein sollen, wenn ein geringerer Zoll ausreicht, um die Schädigung zu beseitigen.

127 Aus der vorläufigen Verordnung (vgl. Randnr. 25 der Begründungserwägungen) und der endgültigen Verordnung (vgl. Randnr. 23 der Begründungserwägungen) ergibt sich, daß für die Ausfuhren der Klägerin eine Dumpingspanne von 11,5 % ermittelt wurde. Anschließend wurde auf der Grundlage des gewogenen Durchschnitts der für die Ausfuhren der Klägerin und der für die anderen Ausfuhren ermittelten Dumpingspanne ein endgültiger Antidumpingzoll von 18,6 % für alle chinesischen Ausfuhren festgesetzt (vgl. oben, Randnr. 48).

128 Auf den ersten Blick könnte es unbillig erscheinen, daß für die Klägerin als die einzige bei der Untersuchung mitwirkende Ausführerin ein Antidumpingzoll festgesetzt wurde, der die für ihre eigenen Ausfuhren festgestellte Spanne übersteigt. Aus den Feststellungen, die das Gericht zu den ersten beiden, gemeinsam geprüften Klagegründen getroffen hat, ergibt sich jedoch, daß die beanstandete Politik der Gemeinschaftsorgane nicht im Widerspruch zum Wortlaut, zur Zielsetzung und zum Geist der Antidumping-Grundverordnung steht und daß die Klägerin nicht die Voraussetzungen für eine individuelle Behandlung erfüllt und die Organe folglich keinen offensichtlichen Fehler bei der Beurteilung des Sachverhalts begangen haben. Die Organe haben demnach rechtmäßig gehandelt, indem sie nicht einen Antidumpingzoll von 11,5 % für die Klägerin und einen höheren Zoll für die nicht kooperierenden Ausführer einführten. Ein solches Ergebnis hätte nämlich eine individuelle Behandlung der Klägerin vorausgesetzt.

129 Im übrigen würde die Einführung eines Antidumpingzolls von 11,5 % für alle Ausführer, diejenigen, die wissen, daß ihre Ausfuhrpreise sehr niedrig sind und damit die Gefahr besteht, daß die Gemeinschaftsorgane eine sehr hohe Dumpingspanne festsetzten, dazu anregen, nicht zu kooperieren. Es läge also ganz im Interesse dieser Ausführer, nicht mitzuwirken.

130 Zudem beruht die beanstandete Politik auf der Annahme, daß die Ausführer in Staatshandelsländern in der Regel nicht unabhängig vom Staat sind; eines der Ziele dieser Politik ist es, die Umgehung der Antidumpingzölle zu verhindern. Die Organe hätten daher auch aus diesem Grund nicht für alle Ausführer einen Antidumpingzoll von 11,5 % einführen können. Eine solche Lösung könnte den Behörden eines Staatshandelslands im Fall der Einleitung einer Antidumpinguntersuchung die Möglichkeit geben, den Ausführer mit den höchsten Ausfuhrpreisen anzuweisen, mit den Gemeinschaftsorganen zusammenzuarbeiten, und dies den anderen Ausführern zu untersagen. Sie könnten auf diese Weise sicherstellen, daß ein Antidumpingzoll in Höhe der Dumpingspanne, die für den Ausführer mit der niedrigsten Spanne festgestellt wurde, für alle an dem Dumping beteiligten Ausführer gelten würde.

131 Wie der Rat zu Recht ausführt, wird die Klägerin, obwohl der eingeführte Antidumpingzoll die für sie festgesetzte Dumpingspanne übersteigt, nicht für ihre Mitwirkung bei der Untersuchung bestraft. Bei einer Nichtmitwirkung hätte

nämlich für sie die Gefahr der Anwendung eines noch höheren Zolles bestanden, da die Organe gezwungen gewesen wären, sich gemäß Artikel 7 Absatz 7 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung zumindest teilweise auf die im Antrag enthaltenen Informationen zu stützen, was gewöhnlich für die Ausführer nicht vorteilhaft ist.

132 Schließlich ergibt sich aus Randnummer 95 dieses Urteils und aus Artikel 2 Absatz 14 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung, daß die Gemeinschaftsorgane den gewogenen Durchschnitt der Dumpingspannen errechnen und damit eine einheitliche Dumpingspanne für ein ganzes Land festsetzen können.

133 Nach alledem haben die Gemeinschaftsorgane nicht gegen Artikel 13 Absatz 3 der Antidumping-Grundverordnung verstoßen, indem sie einen Antidumpingzoll eingeführt haben, der die für die Klägerin ermittelte Dumpingspanne übersteigt, da die festgestellte Spanne das Ergebnis der Berechnung des gewogenen Durchschnitts der für die Klägerin und der für die anderen Ausführer ermittelten Dumpingspanne ist.

134 Zweitens haben die Gemeinschaftsorgane gemäß Artikel 7 Absatz 7 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung im vorliegenden Fall zu Recht die Statistiken von Eurostat und die Angaben der Klägerin zugrunde gelegt, da sie darüber hinaus nur über die im Antrag enthaltenen Informationen verfügten.

135 Ferner setzt sowohl die Ermittlung des Ausfuhrpreises der Unternehmen, die bei der Untersuchung nicht mitgewirkt haben, als auch die Berechnung einer einheitlichen Dumpingspanne auf der Grundlage der verfügbaren Informationen die Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte voraus. Die gerichtliche Kontrolle einer solchen Beurteilung ist jedoch auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten worden sind, ob der Sachverhalt, der der Entscheidung zugrunde gelegt wurde, zutreffend festgestellt worden ist und ob keine offensichtlich fehlerhafte Beurteilung dieses Sachverhalts und kein Ermessensmißbrauch vorliegen (vgl. Urteile Fujikoshi/Rat, a. a. O., Randnr. 21, und Gestetner Holdings/Rat und Kommission, a. a. O., Randnr. 63).

136 Insoweit ergibt sich aus der vorläufigen Verordnung (vgl. Randnr. 23 der Begründungserwägungen) und der streitigen Verordnung (vgl. Randnr. 17 der Begründungserwägungen), daß sich die Informationen der Klägerin nicht auf sämtliche chinesischen Ausfuhren der betreffenden Ware — unter den KN-Code 4820 50 00 fallende buchförmig gebundene Fotoalben — bezogen. Für die Ermittlung des Exportanteils der Ausführer, die keine Auskünfte erteilten, legten die Gemeinschaftsorgane gemäß Artikel 7 Absatz 7 Buchstabe b der Antidumping-Grundverordnung die Statistiken von Eurostat über Waren, die unter dem — auch andere Fotoalbentypen erfassenden — KN-Code 4820 50 00 eingeführt wurden, und die genaue Menge der von der Klägerin in die Gemeinschafts ausgeführten Alben zugrunde. Sie gingen davon aus, daß es sich bei den von diesem KN-Code erfaßten Fotoalben zu 50 % um buchförmig gebundene Fotoalben handele. Sie stützten sich für diese Schätzung darauf, daß seit 1989 mindestens drei Hersteller von Fotoalben ihre Produktion von Hongkong in die Volksrepublik China verlegt hätten und daß die Klägerin anscheinend der Hauptexporteur dieser Ware in die Gemeinschaft sei. Ausweislich der Akten betrugen die Ausfuhren der Klägerin 62 % und die der übrigen Ausführer 38 % der Gesamtausfuhr der betreffenden Ware.

137 Die Klägerin macht geltend, daß diese Berechnung eine bloße Schätzung sei, daß die Statistiken von Eurostat auch nicht unter die Untersuchung fallende Albentypen erfaßten und daß jedenfalls die ihr zugerechneten 62 % der Gesamtausfuhr — die tatsächliche Zahl liege wesentlich höher — ausreichten, um sie als repräsentativ anzusehen.

138 Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Die Klägerin beanstandet lediglich die von den Gemeinschaftsorganen vorgenommene Berechnung, ohne einen Beweis für deren Fehlerhaftigkeit vorzulegen. Jedenfalls haben sich die Gemeinschaftsorgane auf die verfügbaren Informationen gestützt und mit der Schätzung, daß nur 50 % der Ausfuhren auf buchförmig gebundene Fotoalben entfielen, gerade bezweckt, nicht unter die Untersuchung fallende Albentypen auszuscheiden. Was die Repräsentativität der Ausfuhren der Klägerin anlangt, stellen die 38 % der Ausfuhren, die anderen Ausführern zugerechnet wurden, einen sehr beträchtlichen Teil der Gesamtausfuhr dar und erfordern eine getrennte Berechnung der Ausfuhrpreise und der Dumpingspanne, da mit der Antidumping-Grundverordnung ein Schutz

der Gemeinschaft gegen gedumpte Einfuhren bezweckt wird. Wie der Rat ausführt, würden die anderen chinesischen Ausführer im übrigen für ihre fehlende Mitwirkung belohnt, wenn die Ausfuhren der Klägerin als repräsentativ für die gesamten chinesischen Ausfuhren angesehen würden.

139 Hinsichtlich der Methode für die Berechnung der Ausfuhrpreise der nicht kooperationswilligen Hersteller ergibt sich aus den Randnummern 19 bis 21 der Begründungserwägungen der streitigen Verordnung, daß die Gemeinschaftsorgane die Untergruppen der von der Klägerin verkauften Fotoalben zugrunde gelegt und sich auf die niedrigsten Preise gestützt haben, zu denen die Klägerin buchförmig gebundene Alben der einzelnen Untergruppen verkaufte, soweit diese Verkäufe als repräsentativ angesehen wurden.

140 Es ist nicht zu beanstanden, daß die Organe die niedrigsten Preise der Klägerin zugrunde gelegt haben, da jede andere Lösung zur Folge hätte, daß die Ausführer dazu angeregt würden, nicht zu kooperieren. Im übrigen ist das Berechnungsverfahren in der streitigen Verordnung klar erläutert. Nichts deutet darauf hin, daß diese Berechnung fehlerhaft wäre.

141 Die Organe haben demnach weder bei der Berechnung der Ausfuhrpreise und des Ausfuhranteils der nicht kooperationswilligen Hersteller noch bei der Festsetzung der einheitlichen Dumpingspanne einen offensichtlichen Fehler bei der Beurteilung des Sachverhalts begangen.

142 Der dritte Rechtsmittelgrund geht daher fehl.

143 Nach alledem ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

## Kosten

144 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist und der Rat ihre Verurteilung in die Kosten beantragt hat, sind ihr neben ihren eigenen Kosten die Kosten des Rates aufzuerlegen. Gemäß Artikel 87 § 4 der Verfahrensordnung tragen die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten; die Kommission trägt daher ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Vierte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

**1. Die Klage wird abgewiesen.**

**2. Die Klägerin trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten des Rates.**

**3. Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten.**

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. September 1996.

Der Kanzler Der Präsident

H. Jung K. Lenaerts