Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NIILO JÄÄSKINEN
vom 24. September 2015 [1]

Verbundene Rechtssachen C-283/14 und C-284/14

CM Eurologistik GmbH (C-283/14)
gegen
Hauptzollamt Duisburg
und
Grünwald Logistik Service GmbH (C-284/14)
gegen
Hauptzollamt Hamburg-Stadt

(Vorabentscheidungsersuchen des Finanzgerichts Düsseldorf [Deutschland] und des Finanzgerichts Hamburg [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Antidumpingzoll auf die Einfuhren bestimmter zubereiteter oder haltbar gemachter Zitrusfrüchte mit Ursprung in China — Wiedereinführung eines durch eine vom Gerichtshof für ungültig erklärte ursprüngliche Verordnung eingeführten Antidumpingzolls — Wiederaufnahme der Ausgangsuntersuchung zur Ermittlung des Normalwerts — Wiedereinführung des Antidumpingzolls auf der Grundlage derselben Daten“

I – Einleitung

1. Mit ihren beiden Vorabentscheidungsersuchen möchten die nationalen Gerichte vom Gerichtshof wissen, ob die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 158/2013 des Rates vom 18. Februar 2013 zur Wiedereinführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter zubereiteter oder haltbar gemachter Zitrusfrüchte (Mandarinen usw.) mit Ursprung in der Volksrepublik China [2] gültig ist. Diese Ersuchen veranschaulichen im Grunde genommen die Dialektik zwischen den Antidumpingrechtsvorschriften als System von Schutzmaßnahmen im Rahmen der Handelspolitik auf der einen und als Ausdruck einer der gerichtlichen Kontrolle unterliegenden Verwaltungsentscheidung auf der anderen Seite.

2. Die Fragen stellen sich im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen der CM Eurologistik GmbH (im Folgenden: Eurologistik) und dem Hauptzollamt Duisburg sowie zwischen der Grünwald Logistik Service GmbH (im Folgenden: GLS) und dem Hauptzollamt Hamburg-Stadt betreffend die Erhebung eines Antidumpingzolls durch diese Zollbehörden auf die Einfuhr von Mandarinenkonserven mit Ursprung in der Volksrepublik China.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 49, S. 29, im Folgenden: streitige Durchführungsverordnung.

3. Die vorlegenden Gerichte nennen mehrere Gründe für eine Ungültigkeit der streitigen Durchführungsverordnung. Die vorliegenden Schlussanträge beschränken sich jedoch auf Wunsch des Gerichtshofs auf die Frage, ob die Organe im Fall einer teilweisen Wiederaufnahme des Antidumpingverfahrens nach einem Urteil des Gerichtshofs, mit dem die Ungültigkeit der vorausgegangenen Verordnung zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls festgestellt wurde, für die Ermittlung des Normalwerts der betreffenden Waren in der nachfolgenden Durchführungsverordnung auf den ursprünglichen Untersuchungszeitraum abstellen können.

II – **Rechtlicher Rahmen**

4. Im 20. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1225/2009 des Rates vom 30. November 2009 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern (im Folgenden: Grundverordnung) [3] heißt es:

„Die Maßnahmen sollten nach fünf Jahren auslaufen, es sei denn, eine Überprüfung spricht für ihre Aufrechterhaltung. In den Fällen, in denen ausreichende Beweise für veränderte Umstände vorgelegt werden, sollten Interimsüberprüfungen oder Untersuchungen durchgeführt werden, um festzustellen, ob die Erstattung von Antidumpingzöllen gerechtfertigt ist. …“

5. In Art. 2 („Feststellung des Dumpings“) der Grundverordnung ist vorgeschrieben, dass „[sich d]er Normalwert normalerweise auf die Preise [stützt], die im normalen Handelsverkehr von unabhängigen Abnehmern im Ausfuhrland gezahlt wurden oder zu zahlen sind“.

6. In Art. 2 Teil A Abs. 7 Buchst. a der Grundverordnung heißt es:

„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 Gemeinschaft verkauft wird; falls dies nicht möglich ist, erfolgt die Ermittlung auf jeder anderen angemessenen Grundlage, einschließlich des für die gleichartige Ware in der Gemeinschaft 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. ...“

7. Art. 6 („Untersuchung“) der Grundverordnung bestimmt:

„(1) Nach Einleitung des Verfahrens leitet die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine Untersuchung auf Gemeinschaftsebene ein. Diese Untersuchung erstreckt sich sowohl auf das Dumping als auch auf die Schädigung, die gleichzeitig untersucht werden. Für die Zwecke einer repräsentativen Feststellung wird ein Untersuchungszeitraum gewählt, der im Fall von Dumping normalerweise einen der Einleitung des Verfahrens unmittelbar vorangehenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten umfasst. Informationen, die für einen Zeitraum nach diesem Untersuchungszeitraum vorgelegt werden, werden normalerweise nicht berücksichtigt.

…“

3 — (ABl. L 343, S. 51). Durch die am 11. Januar 2010 in Kraft getretene Grundverordnung wurde die Verordnung (EG) Nr. 384/96 des Rates vom 22. Dezember 1995 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern (ABl. 1996, L 56, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2117/2005 des Rates vom 21. Dezember 2005 geänderten Fassung (ABl. L 340, S. 17) (im Folgenden: Verordnung Nr. 384/96) aufgehoben und ersetzt.

8. Art. 11 („Geltungsdauer, Überprüfung und Erstattung“) Abs. 2 und 3 der Grundverordnung sieht vor:

„(2) Eine endgültige Antidumpingmaßnahme tritt fünf Jahre nach ihrer Einführung oder fünf Jahre nach dem Datum des Abschlusses der letzten Überprüfung außer Kraft, die sowohl das Dumping als auch die Schädigung betraf, außer wenn in einer Überprüfung festgestellt wird, dass das Dumping und die Schädigung bei einem Auslaufen der Maßnahme wahrscheinlich anhalten oder erneut auftreten würden. …

…

(3) Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Maßnahmen kann bei Bedarf ebenfalls von der Kommission … überprüft werden …

Eine Interimsüberprüfung wird eingeleitet, wenn der Antrag ausreichende Beweise dafür enthält, dass die Aufrechterhaltung der Maßnahme zum Ausgleich des Dumpings nicht mehr notwendig ist und/oder dass die Schädigung im Fall der Aufhebung oder Änderung der Maßnahme wahrscheinlich nicht anhalten oder erneut auftreten würde oder dass die Maßnahme nicht oder nicht mehr ausreicht, um das schädigende Dumping unwirksam zu machen.

…“

III – **Dem Erlass der streitigen Durchführungsverordnung vorausgegangener Sachverhalt**

9. Der entscheidende Aspekt für die Beantwortung der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen ist daher in der Tragweite des Urteils GLS [4] zu sehen, mit dem der Gerichtshof die Verordnung (EG) Nr. 1355/2008 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter Zitrusfrüchte für ungültig erklärt hat [5]. Wie sich aus dem dritten Erwägungsgrund dieser Verordnung ergibt, betraf die Dumping- und die Schadensuntersuchung den Zeitraum vom 1. Oktober 2006 bis zum 30. September 2007 [6].

10. Der Gerichtshof hat im Urteil GLS, dem Generalanwalt [7] folgend, festgestellt, dass die Europäischen Organe gemäß Art. 2 Abs. 7 Buchst. a der Grundverordnung im Fall von Einfuhren aus einem Drittland ohne Marktwirtschaft alle ihnen zur Verfügung stehenden Informationen prüfen müssen, um ein Vergleichsland mit Marktwirtschaft zu finden [8].

4 — Urteil GLS (C-338/10, EU:C:2012:158).

5 — Verordnung des Rates vom 18. Dezember 2008 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls auf die Einfuhren bestimmter zubereiteter oder haltbar gemachter Zitrusfrüchte (Mandarinen usw.) mit Ursprung in der Volksrepublik China (ABl. L 350, S. 35, im Folgenden: Verordnung Nr. 1355/2008). Ich weise darauf hin, dass das Gericht der Europäischen Union mit dem Urteil Zhejiang Xinshiji Foods und Hubei Xinshiji Foods/Rat (T-122/09, EU:T:2011:46) die Verordnung Nr. 1355/2008 wegen Verletzung der Verteidigungsrechte und eines Begründungsmangels für nichtig erklärt hat, soweit sie die Klägerinnen Zhejiang Xinshiji Foods Co. Ltd und Hubei Xinshiji Foods Co. Ltd betraf.

6 — Dies ergibt sich aus dem zwölften Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 642/2008 der Kommission vom 4. Juli 2008 zur Einführung eines vorläufigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter zubereiteter oder haltbar gemachter Zitrusfrüchte (Mandarinen usw.) mit Ursprung in der Volksrepublik China (ABl. L 178, S. 19).

7 — Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache GLS (C-338/10, EU:C:2011:636, Nr. 10), wonach „die Verordnung Nr. 1355/2008 rechtswidrig ist, da aus ihr nicht hervorgeht, dass die Organe der Gemeinschaft sich ernsthaft und ausreichend bemüht haben, den Normalwert der Mandarinenkonserven und der Konserven mit anderen ähnlichen Zitrusfrüchten auf der Grundlage der Preise zu ermitteln, die in einem oder bei Ausfuhr aus einem der Drittländer mit Marktwirtschaft angewandt wurden, welche in den Statistiken von Eurostat als Länder angegeben sind, in denen 2006 oder 2007 in die Gemeinschaft eingeführte Waren derselben zolltariflichen Einreihung wie die betreffende Ware in nicht offensichtlich unerheblichen Mengen ihren Ursprung hatten“.

8 — Bevor sie den Normalwert auf eine andere angemessene Weise ermitteln, müssen sie sich daher vergewissern, dass der Normalwert 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 verkauft wird, nicht ermittelt werden kann.

11. Der Gerichtshof hat deshalb festgestellt, dass „die Kommission und der Rat die Erfordernisse nach Art. 2 Abs. 7 Buchst. a der Grundverordnung missachtet haben, weil sie den Normalwert der in Rede stehenden Ware auf der Grundlage der für gleichartige Ware in der Union tatsächlich gezahlten oder zu zahlenden Preise ermittelt haben, ohne die gebotene Sorgfalt aufzubieten, um diesen Wert auf der Grundlage der für die gleiche Ware in einem Drittland mit Marktwirtschaft üblichen Preise festzulegen“ [9].

12. Im Anschluss an das Urteil GLS veröffentlichte die Kommission am 19. Juni 2012 eine Bekanntmachung über die Wiederaufnahme eines Antidumpingverfahrens [10], in der sie ankündigte, dass die gemäß der Verordnung Nr. 1355/2008 entrichteten endgültigen Antidumpingzölle erstattet oder erlassen werden sollten. Außerdem wies sie darauf hin, dass aufgrund dieses Urteils „die Einfuhren bestimmter zubereiteter oder haltbar gemachter Zitrusfrüchte (Mandarinen usw.)[[11]] nicht mehr den mit der Verordnung … Nr. 1355/2008 eingeführten Antidumpingmaßnahmen [unterliegen]“. Zur Umsetzung des vorgenannten Urteils des Gerichtshofs umfasste diese Bekanntmachung ferner die *teilweise Wiederaufnahme* der Antidumpinguntersuchung betreffend die Einfuhren bestimmter zubereiteter oder haltbar gemachter Zitrusfrüchte (Mandarinen usw.) mit Ursprung in China. In dieser Bekanntmachung hieß es weiter, dass die Wiederaufnahme auf die Auswahl eines Vergleichslands, falls vorhanden, und die Ermittlung des für die Berechnung einer Dumpingspanne verwendeten Normalwerts nach Art. 2 Abs. 7 Buchst. a der Grundverordnung beschränkt sei.

13. Danach wurde am 18. Februar 2013 die streitige Durchführungsverordnung zur Wiedereinführung eines endgültigen Antidumpingzolls erlassen. Sie trat am 23. Februar 2013 in Kraft und sollte am 31. Dezember 2013 auslaufen [12]. Die Untersuchung des Dumpings und der Schädigung, auf der diese Verordnung beruhte, bezog sich auf den Zeitraum vom 1. Oktober 2006 bis zum 30. September 2007 [13].

IV – **Ausgangsrechtsstreitigkeiten, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof**

14. In der Rechtssache C-283/14 überführte Eurologistik, eine Gesellschaft, die Dienstleistungen im Bereich Lagerung und Vertrieb erbringt, am 20. und 25. März 2013 Mandarin-Orangen mit Ursprung in China in ein ordnungsgemäß zugelassenes Zolllager [14]. Im April 2013 entnahm Eurologistik einen Teil der genannten Mandarin-Orangen dem Zolllager und meldete sie sodann zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr an. Dabei berechnete sie den Antidumpingzoll mit 9 657,99 Euro. Das Hauptzollamt Duisburg setzte ihr gegenüber den Antidumpingzoll mit Bescheid vom 7. Mai 2013 auf 9 657,99 Euro fest.

9 — Urteil GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, Rn. 36).

10 — Bekanntmachung zu den Antidumpingmaßnahmen gegenüber den Einfuhren bestimmter zubereiteter oder haltbar gemachter Zitrusfrüchte (Mandarinen usw.) mit Ursprung in der Volksrepublik China und zu einer teilweisen Wiederaufnahme der Antidumpinguntersuchung betreffend die Einfuhren bestimmter zubereiteter oder haltbar gemachter Zitrusfrüchte (Mandarinen usw.) mit Ursprung in der Volksrepublik China (ABl. C 175, S. 19, im Folgenden: Bekanntmachung zur Wiederaufnahme).

11 — Dabei handelt es sich um Mandarinen (einschließlich Tangerinen und Satsumas), Clementinen, Wilkings und ähnliche Kreuzungen von Zitrusfrüchten mit Ursprung in der Volksrepublik China, die unter den KN-Code 2008 fallen.

12 — Die Geltungsdauer des neuen Antidumpingzolls erstreckte sich ursprünglich über einen Zeitraum von fünf Jahren, war also vom Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1355/2008 an berechnet. Die das Urteil GLS umsetzende streitige Durchführungsverordnung sollte daher fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1355/2008 (am 31. Dezember 2008), also am 31. Dezember 2013, auslaufen.

13 — Vgl. Fn. 6 dieser Schlussanträge.

14 — Es handelte sich im Einzelnen um 48 000 Kartons zu jeweils 24 Dosen (312 Gramm) Konserven von Mandarin-Orangen ohne Zusatz von Alkohol und mit Zusatz von Zucker (13,95 %) der Unterposition 2008 30 75 90 des Integrierten Zolltarifs der Europäischen Gemeinschaften (TARIC). Die Gesellschaft gab den Zollwert mit 5,91 Euro je Karton an.

15. Eurologistik legte gegen diesen Bescheid Einspruch ein, den sie damit begründete, dass die streitige Durchführungsverordnung ungültig sei. Nachdem das Hauptzollamt Duisburg gemäß Entscheidung vom 17. Mai 2013 Antidumpingzoll in Höhe von 255,25 Euro erstattet hatte, wies es den Einspruch mit Entscheidung vom 9. September 2013 mit der Begründung zurück, dass es an diese Verordnung gebunden sei. Eurologistik erhob deshalb Klage gegen diese Entscheidung beim Finanzgericht Düsseldorf, wobei sie sich erneut auf die Ungültigkeit der streitigen Durchführungsverordnung berief.

16. Das Finanzgericht Düsseldorf hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist die streitige Durchführungsverordnung gültig?

17. In der Rechtssache C-284/14 erhob das Hauptzollamt Hamburg-Stadt von GLS, die Mandarinenkonserven mit Ursprung in China einführt, mit Bescheid vom 3. April 2013 Einfuhrabgaben, darunter Antidumpingzoll gemäß der streitigen Durchführungsverordnung in Höhe von 62 983,52 Euro.

18. GLS berief sich auf die Ungültigkeit der genannten Verordnung und legte gegen diesen Bescheid am 30. April 2013 beim Hauptzollamt Hamburg-Stadt Einspruch ein, der mit Entscheidung vom 24. Mai 2013 als unbegründet zurückgewiesen wurde. Am 26. Juni 2013 erhob GLS Klage gegen diese Entscheidung beim Finanzgericht Hamburg, das das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

Ist die streitige Durchführungsverordnung gültig, obwohl nicht zeitnah vor ihrem Erlass eine eigenständige Antidumping-Untersuchung durchgeführt worden ist, sondern nur eine seinerzeit bereits für den Zeitraum vom 1. Oktober 2006 bis 30. September 2007 erfolgte Antidumping-Untersuchung weitergeführt wurde, wobei diese Untersuchung allerdings nach den Feststellungen des Gerichtshofs in seinem Urteil GLS unter Missachtung der Erfordernisse der Verordnung Nr. 384/96 durchgeführt worden war, was zur Folge hatte, dass der Gerichtshof die auf diese Untersuchung hin erlassene Verordnung Nr. 1355/2008 in dem genannten Urteil für ungültig erklärt hat?

V – **Rechtliche Würdigung**

A – *Zu dem vor dem Gerichtshof geltend gemachten Ungültigkeitsgrund*

19. Einer der Ungültigkeitsgründe, die dem Gerichtshof im vorliegenden Verfahren vorgetragen worden sind, betrifft die Feststellung, ob die streitige Durchführungsverordnung dadurch gegen Art. 6 Abs. 1 der Grundverordnung verstößt, dass sie auf einem mehr als fünf Jahre zurückliegenden Untersuchungszeitraum vom 1. Oktober 2006 bis zum 30. September 2007 beruht. Die vorlegenden Gerichte möchten vom Gerichtshof wissen, ob es rechtmäßig ist, im Rahmen der Wiedereinführung des fraglichen Antidumpingzolls bei der Prüfung, ob es ein Vergleichsland gibt, die Ausgangsuntersuchung zu berücksichtigen.

20. Nach Ansicht des Finanzgerichts Düsseldorf folgt aus Art. 6 Abs. 1 Satz 3 der Grundverordnung, dass sich die Prüfung unbedingt auf einen aktuellen Untersuchungszeitraum beziehen muss. Das gelte auch für die Wiedereinführung eines Antidumpingzolls. Das Finanzgericht Hamburg fügt hinzu, selbst wenn es grundsätzlich möglich sein sollte, auf den ursprünglichen Untersuchungszeitraum abzustellen, stehe dem im vorliegenden Fall entgegen, dass sich der vom Gerichtshof im Urteil GLS festgestellte (Sorgfalts-)Pflichtverstoß bei einem solchen Vorgehen nicht hinreichend sicher ausschließen lasse. Die Bereitschaft von Drittlandsunternehmen zur Beantwortung von Ermittlungsanfragen nehme mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum relevanten Untersuchungszeitraum ab.

21. Eurologistik und GLS schlagen vor, Art. 6 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 9 der Grundverordnung in einer Gesamtschau zu prüfen, aus der sich ergebe, dass Antidumpingmaßnahmen nur aufgrund einer Beurteilung zeitnaher Untersuchungszeiträume eingeführt werden dürften. Aus dem Urteil Industrie des poudres sphériques/Rat [15] ergebe sich für die Organe die Verpflichtung, einen zeitnahen Untersuchungszeitraum zu wählen. Schließlich machen die genannten Parteien unter Hinweis auf Art. 11 Abs. 3 der Grundverordnung betreffend die Interimsüberprüfung geltend, dass diese Vorschrift auch ein Beweis dafür sei, dass bestehende Antidumpingzölle einer Überprüfung, der aktuelle Daten zugrunde lägen, nicht entgegenstünden.

B – *Zur Rechtmäßigkeit der Berücksichtigung des relevanten Untersuchungszeitraums*

22. Im Hinblick auf die Würdigung des die Wahl des Untersuchungszeitraums betreffenden Ungültigkeitsgrundes möchte ich einige für die Festsetzung von Antidumpingzöllen geltende Grundsätze sowie die klassischen Regeln für den Erlass von Verwaltungsentscheidungen in Erinnerung rufen, bevor ich mich näher damit befassen werde, ob sie beim Erlass der streitigen Durchführungsverordnung beachtet worden sind.

1. Bemerkungen unter dem Gesichtspunkt der Antidumpingrechtsvorschriften als System von Schutzmaßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik

23. Es steht fest, dass Art. 6 Abs. 1 der Grundverordnung den von den Organen zu berücksichtigenden Untersuchungszeitraum nicht zwingend festlegt. Er bestimmt lediglich, dass der Untersuchungszeitraum normalerweise einen der Einleitung des Verfahrens unmittelbar vorangehenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten umfasst.

24. Die Antidumpingzölle sollen die Dumpingspanne neutralisieren, die sich aus der Differenz zwischen dem Ausfuhrpreis nach der Union und dem Normalwert der Ware ergibt, und auf diese Weise die schädlichen Folgen der Einfuhr der betreffenden Waren in die Union beseitigen [16]. Das Antidumpingverfahren dient dem Schutz der Unionsindustrie, die bei Vorliegen der Voraussetzungen nach der Grundverordnung einen Anspruch auf diesen Schutz hat (Art. 5 Abs. 9 und Art. 6 Abs. 4 der Grundverordnung) [17].

25. Der Gerichtshof hat dementsprechend im Urteil Industrie des poudres sphériques/Rat [18] festgestellt, dass die Einführung von Antidumpingzöllen *keine Sanktion eines früheren Verhaltens darstelle* [19], sondern eine Verteidigungs- und Schutzmaßnahme gegen den unlauteren Wettbewerb, der sich aus Dumpingpraktiken ergebe; deshalb könnten Antidumpingzölle grundsätzlich rückwirkend weder festgesetzt noch erhöht werden. Er hat daraus geschlossen, dass die Organe die Untersuchung *zur Feststellung der Schädigung* „auf der Grundlage möglichst aktueller Daten“ durchführen müssen [20].

15 — C-458/98 P, EU:C:2000:531.

16 — Urteil Carboni e derivati (C-263/06, EU:C:2008:128, Rn. 39 bis 41).

17 — Vgl. Urteile Fediol/Kommission (191/82, EU:C:1983:259, Rn. 15 bis 25) und Eurocoton/Rat (C-76/01 P, EU:C:2003:511, Rn. 54 bis 74).

18 — C-458/98 P, EU:C:2000:531.

19 — Wie sich aus Art. 11 der Grundverordnung ergibt, können die Antidumpingmaßnahmen nicht unbegrenzt fortgesetzt werden, und der Grundsatz *ne bis in idem* ist in Anbetracht der Tatsache, dass es sich um Schutzmaßnahmen und nicht um strafrechtliche oder administrative Sanktionen handelt, auf diese Antidumpingmaßnahmen nicht anwendbar.

20 — C-458/98 P, EU:C:2000:531 (Rn. 91 und 92).

26. Außerdem verfügen die Unionsorgane insbesondere im Bereich der Antidumpingmaßnahmen aufgrund der komplexen wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Sachverhalte, die sie zu prüfen haben, über ein weites Ermessen. Die gerichtliche Kontrolle einer entsprechenden Beurteilung ist daher auf die Prüfung zu beschränken, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten wurden, ob der Sachverhalt, der der beanstandeten Entscheidung zugrunde gelegt wurde, zutreffend festgestellt ist und ob keine offensichtlich fehlerhafte Beurteilung dieses Sachverhalts und kein Ermessensmissbrauch vorliegen [21].

27. Das Vergleichsland ist gemäß Art. 2 Abs. 7 Buchst. a der Grundverordnung auf nicht unvertretbare Weise auszuwählen [22]. Die Wahl dieses Landes erfolgt insbesondere im Rahmen des Ermessens, über das die Organe bei der Prüfung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte verfügen. Zwar ist die Ausübung dieses Ermessens der gerichtlichen Kontrolle nicht entzogen, doch ist deren Umfang verhältnismäßig eng [23]. Demzufolge ist das Ausmaß des im Urteil GLS festgestellten Fehlers im engeren Sinne zu verstehen.

28. Darüber hinaus möchte ich eine Klarstellung zur Dauer der Antidumpingmaßnahmen machen, die bei den Parteien der Ausgangsverfahren für Verwirrung gesorgt hat. Aus Art. 11 Abs. 1 und 2 der Grundverordnung in Verbindung mit deren 20. Erwägungsgrund ergibt sich nämlich, dass eine Antidumpingmaßnahme nicht länger als notwendig in Kraft bleibt. Eine endgültige Antidumpingmaßnahme läuft fünf Jahre nach ihrer Einführung aus, es sei denn, eine Überprüfung spricht für ihre Aufrechterhaltung.

29. Die Überprüfung (von Maßnahmen, die auslaufen) im Sinne von Art. 11 Abs. 2 der Grundverordnung bedeutet daher für die Kommission, dass sie einen neuen Untersuchungszeitraum festlegen muss. Die nach Art. 11 Abs. 3 der Grundverordnung vorgesehene Interimsüberprüfung soll es zudem ermöglichen, auf veränderte Umstände zu reagieren. Dies setzt natürlich die Festlegung eines neuen Untersuchungszeitraums voraus. Im Übrigen kommt der Effizienz und der Aktualität des Untersuchungszeitraums im Rahmen der Erstattung von Antidumpingzöllen gemäß Art. 11 Abs. 8 der Grundverordnung besondere Bedeutung zu [24], denn im Rahmen dieses Verfahrens werden die Ausfuhren des ausführenden Herstellers in die Union untersucht, und eine neue Dumpingspanne wird berechnet. Die Kommission kann dabei veranlasst sein, zwei Untersuchungszeiträume zu beurteilen [25]. Ich weise allerdings darauf hin, dass bei dem nach dem Urteil GLS geführten Verfahren und beim Erlass der streitigen Durchführungsverordnung keiner dieser Fälle vorliegt.

30. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Grundverordnung im Licht des Übereinkommens zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994 (GATT) [26] in Anhang 1A des am 15. April 1994 in Marrakesch unterzeichneten und durch den Beschluss 94/800/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986–1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche genehmigten Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) [27] auszulegen ist.

21 — Vgl. Urteil Simon, Evers & Co. (C-21/13, EU:C:2014:2154, Rn. 29).

22 — 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).

23 — Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Fliesen-Zentrum Deutschland (C-687/13, EU:C:2015:349, Nr. 35).

24 — Siehe Nr. 3.6 der Bekanntmachung der Kommission über die Erstattung von Antidumpingzöllen (ABl. 2014, C 164, S. 9).

25 — Siehe Durchführungsbeschluss der Kommission zu den Anträgen auf Erstattung von Antidumpingzöllen, die auf die Einfuhren von Siliziumeisen mit Ursprung in Russland entrichtet wurden (C[2014] 9807 final).

26 — ABl. 1994, L 336, S. 103, im Folgenden: Antidumping-Übereinkommen.

27 — ABl. 1994, L 336, S. 1. Vgl. Urteil BEUC/Kommission (T-256/97, EU:T:2000:21, Rn. 66 und 67).

31. Den Erläuterungen zum Antidumping-Übereinkommen ist zu entnehmen, dass die Einhaltung der zeitlichen Beschränkungen nicht mehr obligatorisch ist, wenn die fraglichen Waren Gegenstand von Gerichtsverfahren sind [28]. Diese Klarstellung gilt tatsächlich für die Bestimmungen dieses Übereinkommens betreffend die Einleitung der Untersuchung und deren Ablauf, der im Rahmen der WTO auf 18 Monate begrenzt ist, wobei er im Unionsrecht nach Art. 6 Abs. 9 der Verordnung Nr. 384/96 auf 15 Monate begrenzt ist. Diese Regelung ergibt sich meines Erachtens aus dem allgemeinen Grundsatz, dass die Verlängerung eines Antidumpingverfahrens aufgrund eines nachfolgenden Gerichtsverfahrens nicht dazu verpflichtet, die materiellen Voraussetzungen für die Verhängung des Antidumpingzolls allein aufgrund des Zeitablaufs zu überprüfen. Die Anfechtung einer Antidumpingmaßnahme vor Gericht soll aus dem Verwaltungsverfahren schließlich nicht ein *Perpetuum mobile* machen. Dieser Grundsatz gilt meines Erachtens auch für die Anwendung von Art. 6 Abs. 1 der Grundverordnung.

2. Bemerkungen unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsverfahrens

32. Die Begründung der Verpflichtungen, die den Organen im vorliegenden Fall nach Art. 266 AEUV obliegen, wonach das Organ, dessen Rechtsakt für nichtig erklärt wurde, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen zu ergreifen hat, ist unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle der Rechtmäßigkeit und der für jedes Verwaltungsverfahren geltenden Regeln zu sehen.

33. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Nichtigerklärung eines Rechtsakts, der ein mehrere Phasen umfassendes Verwaltungsverfahren wie ein Antidumping-Verfahren abschließt, nicht notwendig die Nichtigkeit des gesamten Verfahrens zur Folge hat, das dem Erlass des angefochtenen Rechtsakts vorausgegangen ist [29].

34. Das Antidumpingverfahren ist ein Beispiel für ein solches mehrphasiges Verfahren. Daher folgt aus der Nichtigerklärung einer Verordnung zur Einführung von Antidumpingmaßnahmen nicht zwingend die Nichtigkeit des gesamten, vor der Annahme dieser Verordnung durchgeführten Verfahrens. Die Organe nehmen deshalb, wie der Rat in seinen schriftlichen Erklärungen ausführt, die Ausgangsuntersuchung konsequent teilweise wieder auf, um der Rechtswidrigkeit der ursprünglichen Verordnung abzuhelfen. Der Umfang dieser Wiederaufnahme ist also auf die Durchführung des Urteils des Unionsgerichts beschränkt, mit dem die ursprüngliche Verordnung für nichtig erklärt wurde [30].

35. Ich teile daher die Auffassung der Organe, soweit sie geltend machen, dass es für die Durchführung eines Urteils, mit dem die Ungültigkeit eines Rechtsakts festgestellt wurde, genügt, zurückzugehen und nur den vom Gerichtshof festgestellten Fehler zu beheben.

36. Allerdings ist zwischen dem Grund für die Ungültigerklärung selbst – hier die Verletzung der Sorgfaltspflicht bei der Ermittlung des Normalwerts – und der materiellen Tragweite dieses Grundes für die Ungültigerklärung, also seinen Auswirkungen („spread-effects“) auf den vom Gerichtshof für ungültig erklärten Rechtsakt als Ganzes, zu unterscheiden. Die Tragweite eines Verfahrensfehlers ist

28 — Art. 9.3.1 des Antidumping-Übereinkommens lautet: „Wird der Betrag des Antidumpingzolls rückwirkend festgesetzt, so erfolgt die endgültige Feststellung der Zollschuld für den Antidumpingzoll umgehend, und zwar normalerweise binnen 12 Monaten, aber keinesfalls später als 18 Monate nach dem Datum eines Antrags auf endgültige Festsetzung des Betrags des Antidumpingzolls. Erstattungen werden umgehend vorgenommen, und zwar normalerweise binnen 90 Tagen nach der endgültigen Feststellung der Zollschuld gemäß diesem Unterabsatz. Erfolgt die Erstattung nicht binnen 90 Tagen, so legen die Behörden auf Antrag die Gründe dafür vor.“

29 — Vgl. Urteile Asteris u. a./Kommission (97/86, 99/86, 193/86 und 215/86, EU:C:1988:199, Rn. 30) sowie Fedesa u. a. (C-331/88, EU:C:1990:391, Rn. 34).

30 — Vgl. Urteile Rat/Parlament (34/86, EU:C:1986:291, Rn. 47), Spanien/Kommission (C-415/96, EU:C:1998:533, Rn. 31) und Industrie des poudres sphériques/Rat (C-458/98 P, EU:C:2000:531).

nämlich anhand des festgestellten Fehlers zu beurteilen [31]. Ich halte es für offensichtlich, dass es Fälle geben kann, in denen die Untersuchung insgesamt so schlecht durchgeführt wurde, dass es zweckmäßig ist, das Verfahren zu wiederholen. Dies sollte sich allerdings unmissverständlich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben, mit dem die Durchführungsverordnung für ungültig erklärt wurde. In diesem Zusammenhang möchte ich betonen, dass im Urteil GLS die übrigen in der Verordnung Nr. 1335/2008 getroffenen Feststellungen, z. B. in Bezug auf die Schädigung, das Gemeinschaftsinteresse und den Ausfuhrpreis, nicht in Frage gestellt worden sind. Insbesondere wurde der Beweiswert der Untersuchung als solcher nicht in Zweifel gezogen. Der Verfahrensfehler betraf vielmehr die Ungewissheit, ob die Daten für die Auswahl eines Vergleichslands unzureichend waren.

3. Zur Wahl des Untersuchungszeitraums

37. Nach alledem liegt der Kern des Problems in der Einhaltung der Grenzen des Ermessensspielraums, über den die Organe bei der Durchführung eines Urteils des Gerichtshofs verfügen, mit dem die Ungültigkeit einer Antidumpingverordnung festgestellt wurde. Dieses Ermessen darf nur im Rahmen der mit der Grundverordnung angestrebten Ziele ausgeübt werden [32].

38. Mit dem in Art. 6 Abs. 1 der Grundverordnung vorgesehenen Untersuchungszeitraum soll insbesondere sichergestellt werden, dass die Umstände, die der Feststellung des Dumpings und der Schädigung zugrunde liegen, nicht durch das Verhalten der betroffenen Hersteller nach der Einleitung des Antidumpingverfahrens beeinflusst werden und dass der am Ende des Verfahrens eingeführte endgültige Zoll somit geeignet ist, der sich aus dem Dumping ergebenden Schädigung tatsächlich abzuhelfen [33].

39. Die Beurteilung der Auswirkungen eines Grundes für die Ungültigerklärung muss daher im vorliegenden Fall darauf abstellen, ob es in Anbetracht dieser Funktion des Untersuchungszeitraums möglich ist, der vom Gerichtshof im Urteil GLS ausgesprochenen Rüge abzuhelfen, ohne eine Untersuchung anhand eines aktualisierten Zeitraums und aktualisierter Daten durchzuführen. Es geht mit anderen Worten darum, festzustellen, inwieweit sich der Fehler bei der Ermittlung des Normalwerts auf die Beurteilung des Dumpings auswirken konnte [34].

40. Aus dem Urteil GLS ergibt sich nämlich, dass der Kommission ein Verfahrensfehler und nicht ein sachlicher Fehler unterlaufen ist. Der Bekanntmachung zufolge war die Wiederaufnahme „auf die Auswahl eines Vergleichslands, falls vorhanden, und die Ermittlung des für die Berechnung einer Dumpingspanne verwendeten Normalwerts nach Artikel 2 Absatz 7 Buchstabe a der Grundverordnung beschränkt“ [35].

31 — Im Fall eines Verfahrensfehlers beispielsweise, der den Interessen des Unternehmens, das sich am Antidumpingverfahren beteiligt hat, nicht zuwiderläuft. Dies ist der Fall, wenn die Organe nach Anhörung eines Unternehmens die Einführung eines Antidumpingzolls beschließen, ohne dem betroffenen Unternehmen ihren Beschluss rechtzeitig mitgeteilt zu haben.

32 — Urteil Eurocoton u. a./Rat (C-76/01 P, EU:C:2003:511, Rn. 70).

33 — Urteil Transnational Company „Kazchrome“ und ENRC Marketing/Rat (T-192/08, EU:T:2011:619, Rn. 221 bis 224).

34 — Ich teile im Übrigen die von der Generalanwältin Sharpston vertretene Auffassung hinsichtlich der Auswirkungen tatsächlicher Fehler, wonach das bloße Bestehen derartiger Fehler – wie offensichtlich sie auch sein mögen – an sich noch nicht ohne Weiteres zur Ungültigkeit einer Antidumpingverordnung führen sollte. Maßgebend ist nicht die Offensichtlichkeit der Fehler, sondern, ob aufgrund dieser Fehler ungewiss wird, ob der Rat zu den gleichen Schlussfolgerungen gelangt wäre, wenn ihm die richtigen Zahlen zur Verfügung gestanden hätten. Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Bricmate (C-569/13, EU:C:2015:342, Nr. 61).

35 — Bekanntmachung zur Wiederaufnahme der Untersuchung (Nr. 3).

41. In den Erwägungsgründen 43 und 86 der streitigen Durchführungsverordnung werden zwei Gründe genannt, die die Organe veranlasst haben, die beanstandete Wahl zu treffen. Zum einen „wären alle Daten, die während eines späteren Untersuchungszeitraums erhoben worden wären, verzerrt gewesen, da in diesem Zeitraum bereits Antidumpingzölle galten“, und zum anderen „[können] die von den Parteien angesprochenen Punkte, was das angebliche Nichtvorliegen von Dumping zum gegenwärtigen Zeitpunkt betrifft, in angemessenerer Weise im Rahmen einer Interimsüberprüfung nach Artikel 11 Absatz 3 der Grundverordnung erörtert werden“.

42. Außerdem bestätigt der 54. Erwägungsgrund der streitigen Durchführungsverordnung, dass „[u]nter Berücksichtigung der von den Parteien übermittelten Stellungnahmen und ihrer Analyse und der – trotz der erheblichen Anstrengungen der Kommissionsdienststellen – mangelnden Kooperationsbereitschaft potenzieller Hersteller in Drittländern der Schluss gezogen [wurde], dass ein Normalwert auf der Grundlage des Preises oder des rechnerisch ermittelten Wertes in einem Drittland mit Marktwirtschaft nach Artikel 2 Absatz 7 Buchstabe a der Grundverordnung nicht ermittelt werden konnte“.

43. Im Übrigen haben die durch die streitige Durchführungsverordnung eingeführten Zölle, wie der Rat ausführt, Auswirkungen lediglich für die restliche Laufzeit der Verordnung Nr. 1355/2008 und nicht für die Dauer von fünf Jahren ab Inkrafttreten der streitigen Durchführungsverordnung. In den vorliegenden Rechtssachen geht es also nicht um eine gemäß Art. 5 der Grundverordnung eingeleitete Untersuchung. In diesem Sinne weist die Kommission darauf hin, dass sich bei der erneuten Prüfung herausgestellt habe, dass der Verfahrensfehler tatsächlich *keinen Einfluss auf das Ermittlungsergebnis* gehabt habe. Demnach sind die Ergebnisse der Ausgangsuntersuchung nach Möglichkeit in das in der streitigen Durchführungsverordnung wiedergegebene Prüfungsergebnis einbezogen worden. Die Durchführung komplett neuer Ermittlungen für einen aktualisierten Untersuchungszeitraum hätte zu erheblichen Verzögerungen geführt, die angesichts des Schutzanspruchs der Unionsindustrie und wegen des auf einen Teilaspekt beschränkten Verfahrensfehlers nicht gerechtfertigt gewesen wären.

44. Deshalb bin ich der Ansicht, dass im vorliegenden Fall der bei der Ermittlung eines Vergleichslands unterlaufene Fehler keinen Einfluss auf andere Faktoren bei der Berechnung des Antidumpingzolls hatte. Auch wenn die aus den Regeln für die gemeinsame Handelspolitik sprechende Logik auf den ersten Blick dafür spräche, jüngere Daten zu verwenden, ist meiner Ansicht nach im vorliegenden Fall der Verwaltungslogik, wonach die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts durch die spätere Entwicklung der Sachlage nicht in Frage gestellt werden kann, im Widerstreit dieser beiden Ansätze in den vorliegenden Rechtssachen Vorrang einzuräumen. Demnach haben die Organe die Grenzen ihres Ermessens nicht überschritten.

45. Nach alledem kann die Prüfung der streitigen Durchführungsverordnung nicht zur Folge haben, dass diese für ungültig erklärt wird.

VI – **Ergebnis**

46. Unbeschadet der Prüfung der übrigen geltend gemachten Ungültigkeitsgründe schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Finanzgericht Düsseldorf und vom Finanzgericht Hamburg vorgelegten Fragen zu antworten, dass die Prüfung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 158/2013 des Rates vom 18. Februar 2013 zur Wiedereinführung eines endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter zubereiteter oder haltbar gemachter Zitrusfrüchte (Mandarinen usw.) mit Ursprung in der Volksrepublik China nichts ergeben hat, was für ihre Ungültigkeit spricht.