

Policy Papers on Transnational Economic Law

No. 6/2004

Der Wandel des interinstitutionellen Entscheidungsgefüges im EG-Antidumpingrecht Holger Pietzsch

TRANSNATIONAL
ECONOMIC LAW
RESEARCH CENTER

Faculty of Law
Martin-Luther-University
Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
06099 Halle (Saale)
Germany

Tel.: +49 345 / 55 23149
/ 55 23180
Fax: +49 345 / 55 27201

E-Mail: telc@jura.uni-halle.de
www.telc.uni-halle.de



Der Wandel des interinstitutionellen Entscheidungsgefüges im EG-Antidumpingrecht

Wer besitzt die Hauptentscheidungsmacht im EG-Antidumpingrecht? Ist es der Rat, dem der EG-Vertrag die Rolle des Hauptgesetzgebers zuweist? Oder ist es die Kommission, welche nach dem Grundsatz der Regeldelegation (Art. 202, 4. Spiegelstrich EG) vom Rat mit der Durchführung der von ihm erlassenen Sekundärrechtsakte betraut werden muss?

Auf den ersten Blick schien die Antidumpinggrundverordnung (Verordnung Nr. 384/96, im Folgenden: AD-GVO) keine Probleme bei der Beantwortung dieser Frage aufzuwerfen. Die Kommission übernahm die Rolle der Herrin über das Untersuchungsverfahren zur Ermittlung derjenigen Tatsachen, welche die Einführung endgültiger Antidumpingzölle rechtfertigen. Der Rat erließ auf Vorschlag der Kommission eine entsprechende Verordnung, durch die Waren aus bestimmten Drittländern mit einem Sonderzoll (Antidumpingzoll) belegt wurden.

Im Jahr 1997 traten jedoch gravierende Meinungsverschiedenheiten zwischen Kommission und Rat über die interinstitutionellen Entscheidungsabläufe zutage. Anlass hierfür war das auf Antrag des Komitees der Baumwoll- und verwandten Textilindustrien der EU (*Eurocoton*) von

der Kommission eingeleitete Antidumpingverfahren betreffend Einfuhren von Baumwollgewebe aus China, Ägypten, Indien, Indonesien, Pakistan und der Türkei. Die Kommission war im Laufe des Untersuchungsverfahrens zu der Überzeugung gekommen, die betreffenden Einfuhren würden den Tatbestand des Dumpings erfüllen sowie eine Schädigung der Gemeinschaftsindustrie verursachen und das Gemeinschaftsinteresse erfordere das Ergreifen von Schutzmaßnahmen. Aus diesem Grunde legte sie dem Rat einen Vorschlag zur Einführung endgültiger Maßnahmen vor. Der Rat ließ die von der AD-GVO für den Abschluss von Untersuchungsverfahren zwingend vorgeschriebene Frist von 15 Monaten verstreichen, ohne den Kommissionsvorschlag anzunehmen oder ausdrücklich abzulehnen. Stattdessen gab der Rat lediglich in einer Pressemitteilung bekannt, dass die von der VO 384/96 für die Annahme von Kommissionsvorschlägen zur Einführung endgültiger Antidumpingzölle geforderte einfache Mehrheit im Rat nicht erreicht werden konnte. Eine Begründung für die Nichtannahme des Kommissionsvorschlages innerhalb der 15-Monats-Frist blieb der Rat schuldig.

Das daraufhin von *Eurocoton* angestrebte Nichtigkeitsklageverfahren warf zunächst die Frage auf, ob die Nichtannahme eines Kommissionsvorschlages zur Festsetzung eines endgültigen Antidumpingzolls als anfechtbarer Akt im Sinne des Art.

230 Abs. 4 EG zu qualifizieren ist. Das Gericht erster Instanz (Urteil vom 29. November 2000 – Rs. T-213/97) hatte diese Frage verneint und aus diesem Grunde die Nichtigkeitsklage von *Eurocoton* als unzulässig zurückgewiesen. Im Rahmen seiner Ausführungen betonte das Gericht, dass sich weder aus dem Primärrecht noch aus der AD-GVO oder dem Übereinkommen zur Durchführung des Art. VI GATT 1994 eine Verpflichtung des Rates zur Annahme eines Kommissionsvorschlages ergebe. Die bloße Feststellung, dass es an der für eine Verabschiedung des Kommissionsvorschlages erforderlichen Mehrheit im Rat fehle, sei keine anfechtbare Entscheidung.

Im Ergebnis hatte das Gericht erster Instanz damit dem Rat in Antidumpingverfahren ein faktisch unbegrenztes politisches Ermessen hinsichtlich der Einführung endgültiger Antidumpingmaßnahmen zugestanden. Zwar waren der AD-GVO gewisse Vorgaben für die Ermessensentscheidung des Rates zu entnehmen, beispielsweise dass Untersuchungsverfahren auf der Grundlage der Ermittlungsergebnisse abzuschließen sind. Qualifizierte man jedoch – wie das Gericht erster Instanz – die Feststellung des negativen Abstimmungsergebnisses nicht als anfechtbare Entscheidung im Sinne des Art. 230 EG, gab es keine realistische Möglichkeit, den Ermessensgebrauch des Rates und die Übereinstimmung mit den Ermittlungsergebnissen einer richterlichen

Überprüfung zuzuführen. Der Rat hätte sich daher ohne nähere Begründung durch bloßes Abwarten des Ablaufs der 15-Monats-Frist über die Untersuchungsergebnisse der Kommission hinwegsetzen können. Der Kommissionsvorschlag wäre dadurch gegenstandslos geworden, obwohl die materiellen Voraussetzungen für die Einführung endgültiger Maßnahmen vorgelegen hätten. Gerade für die gemeinschaftsangehörigen Beschwerdeführer, auf deren Antrag hin das Antidumpingverfahren eingeleitet worden war, hätte dies angesichts der vom EuG verneinten Nichtigkeitsklagemöglichkeit einen sehr unbefriedigenden Zustand zur Folge gehabt.

Der EuGH hob im Rechtsmittelverfahren der Rechtssache *Eurocoton* (Urteil vom 30. September 2003 – Rs. C-76/01 P) das Urteil des Gerichts erster Instanz auf. Entgegen der Auffassung des Gerichts erster Instanz qualifizierte der Gerichtshof die bloße Feststellung des Rates, dass die zur Annahme des Kommissionsvorschlages erforderliche Mehrheit bisher nicht erreicht werden konnte, als mittels Nichtigkeitsklage anfechtbare Entscheidung. Nach dem Ablauf der für den Abschluss von Untersuchungsverfahren vorgesehenen Frist von 15 Monaten hätte der Rat keine Entscheidung über die Einführung endgültiger Antidumpingmaßnahmen mehr herbeiführen können. Daher sei die bloße Nichtannahme des Kommissionsvorschlages innerhalb der 15-Monats-Frist

als verfahrensabschließende und für die Beschwerdeführer verbindliche Rechtswirkungen erzeugende Maßnahme anzusehen. Eine anfechtbare Entscheidung im Sinne von Art. 230 EG liege somit vor. Nach dem Urteil des EuGH konnten nun also auch handelspolitische Ermessensentscheidungen des Rates im Antidumpingverfahren, die nicht einem Kommissionsvorschlag folgen, einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden.

Die weiteren Ausführungen des EuGH betrafen die interinstitutionellen Entscheidungsabläufe im Antidumpingverfahren. Der Gerichtshof betonte hierbei – unter Hinweis auf die den Verfahrensbeteiligten umfassend eingeräumten Verfahrensrechte und die detaillierten Regelungen der AD-GVO zum Ablauf des Antidumpingverfahrens sowie zu den materiellen Voraussetzungen für den Erlass von Antidumpingmaßnahmen – den Charakter des Antidumpingverfahrens als Verwaltungsverfahren. Die Entscheidungen des Rates müssten sich daher innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens bewegen. Wolle der Rat einen Vorschlag der Kommission zur Einführung endgültiger Antidumpingmaßnahmen ablehnen, müsse er, um den Erfordernissen des Art. 190 EG zu genügen, hinreichend darlegen, [...] aus welchen Gründen der betreffende Vorschlag unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Grundverordnung nicht angenommen werden kann“.

Aus dem Urteil des EuGH wird deutlich, dass das politische Ermessen des Rates im Antidumpingverfahren – anders als in Verfahren politisch-legislativer Natur – bereits unter der alten Fassung der AD-GVO sehr stark eingeschränkt war. Zwar hatte es der EuGH vermieden, dem Rat eine Verpflichtung zur Annahme von Kommissionsvorschlägen aufzuerlegen. Jedoch verblieb dem Rat angesichts seiner Begründungspflicht kaum noch Spielraum für ablehnende Entscheidungen, wenn die Kommission in einem ordnungsgemäßen Untersuchungsverfahren zu der Erkenntnis gekommen war, dass die materiellen Voraussetzungen für die Einführung endgültiger Antidumpingmaßnahmen vorliegen würden. Der EuGH hatte damit den Rat in eine Position gedrängt, in der er die Vorschläge der Kommission grundsätzlich nur noch absegnen konnte.

In Anbetracht des geschilderten Spannungskonfliktes zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen bei der Anwendung der AD-GVO wurde Anfang März 2004 der Beschlussfassungsprozess für Antidumpingmaßnahmen (wie im Übrigen parallel hierzu auch für Antisubventionsmaßnahmen) neu gestaltet. Nach aktueller Gesetzeslage bedarf es nicht mehr einer zustimmenden Entscheidung des Rates zur Annahme eines Kommissionsvorschlages, welcher die Einführung einer endgültigen Antidumpingmaßnahme zum Gegenstand hat. Vielmehr gilt ein Kommissionsvorschlag als ange-

nommen, wenn der Rat nicht innerhalb eines Monats nach dessen Vorlage den Vorschlag mit einfacher Mehrheit ausdrücklich abgelehnt hat.

Diese Änderung der institutionellen Ausgestaltung von Antidumpingverfahren hat weitreichende Auswirkungen auf das Kräfteverhältnis zwischen Rat und Kommission im Antidumpingrecht:

Zwar wird in den Erwägungsgründen zu der Verordnung (EG) Nr. 461/2004, welche die Änderungen der AD-GVO herbeigeführt hat, ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Umgestaltung des Beschlussfassungsverfahrens die Rollenverteilung zwischen der Kommission und dem Rat unberührt lässt. Die Kommission ist hiernach im Hinblick auf die Einführung endgültiger Antidumpingmaßnahmen weiterhin auf ihr Vorschlagsrecht beschränkt. Eine Verpflichtung des Rates, den Vorschlag der Kommission nicht abzulehnen, ergibt sich weder aus dem EG-Vertrag noch aus der AD-GVO, so dass der Rat seine Position als Letztentscheidungsträger formal hat wahren können. Faktisch jedoch hat die bereits durch den EuGH herbeigeführte tatsächliche Machtverschiebung vom Rat auf die Kommission auf legislativer Ebene ihre Fortsetzung gefunden. Der zugunsten des Rates auf den ersten Blick bestehende Handlungsspielraum bezüglich einer ausdrücklichen Ablehnung des Kommissionsvorschlages ist aufgrund der Ab-

lehnungsfrist von einem Monat und der vom EuGH in *Eurocoton* betonten Pflicht, die ablehnende Entscheidung hinreichend zu begründen, sehr stark eingeschränkt. Die Kommission als Herrin über die Untersuchung und Faktenermittlung legt dem Rat einen Vorschlag zur Einführung endgültiger Maßnahmen regelmäßig nur dann vor, wenn die hierfür erforderlichen materiellen Voraussetzungen auch tatsächlich vorliegen. Der Rat kann zwar theoretisch auch eigene Ermittlungen anstellen, um die von der Kommission ihrem Vorschlag zugrunde gelegten Tatsachen und Beweise zu entkräften. Angesichts der nur kurzen Ablehnungsfrist von einem Monat nach Vorlage des Kommissionsvorschlages ist der Rat bei seiner Entscheidung praktisch jedoch im Wesentlichen auf die von der Kommission vorgelegten Ermittlungsergebnisse angewiesen. Aus diesem Grunde wird dem Rat eine Begründung der Ablehnung des vorgelegten Kommissionsvorschlages, die im Streitfall vor den Gemeinschaftsgerichten standhält, nur in wenigen Fällen möglich sein.

Damit täuscht die formal-rechtliche über die tatsächliche Verteilung der Entscheidungsmacht hinweg. Dem Rat kommt aus den vorstehend angeführten Gründen im Antidumpingverfahren gerade keine tragende Rolle mehr zu. Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission nun auch in anderen Bereichen des autonomen Außenwirtschaftsrechts auf eine gesetzliche Änderung der interin-

stitutionellen Entscheidungsabläufe drängen wird.

Holger Pietzsch ist Stipendiat der Graduiertenförderung des Landes Sachsen-Anhalt und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht (Prof. Dr. Christian Tietje) der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.